

UNIVERSIDAD NACIONAL DE PIURA

ESCUELA DE POST GRADO



PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

**“FACTORES DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD DEL
GASTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÍODO
2004-2010: CASO GOBIERNO REGIONAL PIURA”**

TESIS

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

ECONOMISTA LOURDES VALDIVIEZO CHIROQUE Msc.

PIURA - PERÚ

SETIEMBRE - 2012



UNIVERSIDAD NACIONAL DE PIURA
ESCUELA DE POSGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN

DOCTORADO EN CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS

Los Miembros del Jurado Calificador que suscriben, reunidos para la sustentación de la Tesis, para optar el Grado Académico de Doctor en CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS, presentada por:

VALDIVIEZO CHIROQUE - LOURDES

Con el asesoramiento de la DR. JORGE RICARDO GONZALES CASTILLO,
denominada:

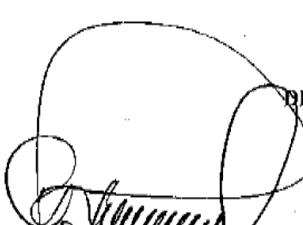
**"FACTORES DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD DEL GASTO EN LA
INVERSION PUBLICA EN EL PERIODO 2004 - 2010 CASO GOBIERNO
REGIONAL PIURA"**

Oídas las respuestas y absueltas las observaciones formuladas, se declara:

APROBADO				DESAPROBADO
<i>Excelente</i>	<i>Sobresaliente</i>	<i>Bueno</i>	<i>Aceptable</i>	
<u>X</u>	<u> </u>	<u> </u>	<u> </u>	<u> </u>

En consecuencia, previa aprobación del Art.º 83, del Reglamento General de la Escuela de Postgrado, queda en condiciones de ser calificada APTA para obtener el Grado Académico de **DOCTOR EN CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS**. De conformidad con lo estipulado en la ley.


Piura, Jueves 13 de Setiembre del 2012.


DR. DAVID CHOQUEHUANCA PANTA
SECRETARIO


DR. CESAR A. REYES PEÑA
PRESIDENTE


DR. MARÍA ALBAN SUAREZ
VOCAL


DR. OMAR FLORES MARTINEZ
VOCAL


DR. CESAR HARO DIAZ
VOCAL

RESUMEN

FACTORES DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD DEL GASTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÍODO 2004-2010: CASO GOBIERNO REGIONAL PIURA

A partir de la década del noventa se observa una tendencia creciente de la disponibilidad de recursos orientados a la inversión pública en los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y gobiernos locales) del Perú, las transferencias que reciben los gobiernos regionales para inversión han alcanzado los S/. 2.476,8 millones de nuevos soles en el año 2010 en relación a los transferencias recibidas en el año 2004 (S/. 526,3 millones de nuevos soles), lo que representa un incremento del 371,0%. En el Gobierno Regional Piura, a partir del año 2004, los fondos públicos destinados a inversión se han incrementado en 115,0% en 7 años, debido a la mayor disposición de recursos provenientes del canon petrolero principalmente, pasando de S/. 34,40 millones de nuevos soles en el año 2004 a S/. 82,50 millones de nuevos soles en el año 2010. Sin embargo, los niveles de ejecución presupuestal de los gastos destinados a inversión han alcanzado su máximo nivel con el 82,8% en el año 2006, mientras que el mínimo nivel se alcanzó en el año 2009 con el 48,5%, observándose además que los niveles de ejecución son bajos a medida que el presupuesto se incrementa, lo que determina baja capacidad de ejecución de la inversión pública. La eficiencia y la eficacia no se pueden medir de manera adecuada mientras existan inversiones atomizadas y que no se llegan a culminar al final de cada año. De acuerdo a las estimaciones de los modelos pertinentes en el Gobierno Regional Piura, para el período 2004 -2010 existe una tendencia creciente en la disponibilidad de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, y ello influye positivamente aunque no de manera muy significativa en la capacidad de la institución para llevar adelante la ejecución de la inversión. Se estableció también que la organización de esta institución y la operatividad de los sistemas administrativos aunado a los bajos niveles de planificación impiden el adecuado cumplimiento de los niveles de ejecución de la inversión de manera significativa, ya que existen bajos niveles de articulación entre estos sistemas administrativos, las inversiones se orientan a proyectos que no son de impacto regional, los proyectos se ejecutan por metas o etapas cada año lo que lleva a la atomización del presupuesto, se ejecutan proyectos que no forman parte de las competencias establecidas por ley. Todo lo anterior trae como consecuencia una considerable cantidad de proyectos que incluso no llegan a ejecutarse durante el año fiscal. Los bajos niveles de articulación de los sistemas administrativos ponen de manifiesto los bajos niveles de coordinación y bajos niveles de capacidades con que cuenta el recurso humano de esta institución. Se recomienda implementar programas agresivos de capacitación en el manejo de estos sistemas en todos los niveles de los trabajadores así como implementar un sistema de monitoreo y seguimiento a todos los procesos de ejecución de la inversión pública desde que se cuenta con la idea del proyecto hasta la ejecución y puesta en marcha, que permita determinar tiempos, recurso humano responsable y requerido, dificultades, marco legal a cumplir. Para mejorar los niveles de planificación de la institución se recomienda una adecuada priorización de proyectos, que oriente las inversiones hacia proyectos de impacto regional, cuya ejecución se realice de manera integral, lo que evitará esfuerzos innecesarios en una gran cantidad de proyectos de los cuales al final no es posible medir el impacto en la población. Asimismo es necesario fortalecer los niveles de coordinación entre las áreas de planificación, presupuesto, inversiones y obras, que permita reducir las modificaciones presupuestales a nivel institucional que impide que se cumpla lo planificado.

Palabra clave: Inversión Publica

ABSTRACT

Since the nineties there has been a growing trend in the availability of resources to public investment aimed at subnational governments of Peru (regional governments and local governments), transfers to regional governments receive for investment have reached S / . 2476.8 million soles in 2010 relating to the transfers received in 2004 (S / . 526.3 million soles), representing an increase of 371.0%.

In Piura Regional Government, starting in 2004, investing public funds have increased 115.0% in seven years, due to the greater availability of resources from oil canon mainly; passing from S / . 34.40 million soles in 2004 to S / . 82.50 million soles in 2010. However, budget execution levels of investment expenditures have reached its peak of 82.8% in 2006, while the lowest level was reached in 2009 with 48.5%, we can observe that execution levels are low as the budget increases, which results in low implementation capacity of public investment.

The efficiency and effectiveness can not be measured adequately while there are atomized investments and it doesn't reach completion at the end of each year. According to estimates of the relevant models in the Piura Regional Government for the period 2004 -2010 there is a growing trend in the availability of resources from the exploitation of natural resources, and this influence positive but not very significant in the capacity of the institution to carry out the execution of the investment.

It was also established that the organization of this institution and operation of administrative systems combined with low levels of planning impede the proper implementation of execution levels of investment significantly, as there are low levels of coordination between the administrative systems , investments are aimed to non-regional impact projects, the projects are executed each year for goals or steps wich takes ir to the atomization of the budget, running projects that are not part of the statutory powers. All this results in a significant number of projects that fail to run even during the fiscal year.

Low levels of joint administrative systems reveals low levels of coordination and low levels of skills available to the human resources of this institution. We recommend implementing aggressive training programs in the management of these systems at all levels of workers and implement a system to monitor and track all implementation processes of public investment from there is the idea of the project until the execution and implementation, to determine time, responsible and required human resources, difficulties, legal framework to comply.

To improve planning levels of the institution is recommended adequate prioritization of projects, to orient investments toward projects of regional impact, which are performed in the right way, avoiding unnecessary effort in a lot of projects which the end is not possible to measure the impact on the population.

It is also necessary to strengthen coordination levels between the areas of planning, budgeting, investments and works, that reduces budgetary changes at the institutional level that prevents compliance plan.

RESUMO

Desde a década de noventa tem havido uma tendência crescente na disponibilidade de recursos para o investimento público visando subnacionais (governos regionais e governos locais) do Peru, as transferências para os governos regionais recebem para o investimento ter atingido S/. 2476.8 milhões solas em 2010 referentes às transferências recebidas em 2004 (S / . 526,3 milhões solas), representando um aumento de 371,0%.

Em Piura Governo Regional, a partir de 2004, investindo recursos públicos aumentaram 115,0% em sete anos, devido à maior disponibilidade de recursos provenientes do petróleo cânone principalmente de S / . 34,40 milhões de soles em 2004 para S / . 82,50 milhões de soles em 2010. No entanto, os níveis de execução orçamental das despesas de investimento ter atingido o seu pico de 82,8% em 2006, enquanto que o menor nível foi atingido em 2009, com 48,5%, com mais níveis de implementação são baixos como os aumentos de orçamento, o que resulta em capacidade de implementação baixo do investimento público.

A eficiência e eficácia não pode ser medido adequadamente atomizada enquanto os investimentos lá e não chegar a conclusão, no final de cada ano. De acordo com estimativas dos modelos relevantes do Governo Regional Piura para o período 2004 - 2010, há uma tendência crescente na disponibilidade de recursos provenientes da exploração dos recursos naturais, e isso tem um positivo, mas não muito significativo na capacidade da instituição para efectuar a execução do investimento.

Também foi estabelecido que a organização desta instituição e funcionamento de sistemas administrativos, combinados com baixos níveis de planejamento de impedir a aplicação adequada dos níveis de execução de investimentos significativamente, como há baixos níveis de coordenação entre os sistemas administrativos, projectos de investimento destinam-se a não-regional de impacto, os projetos são executados a cada ano as metas ou etapas que levam à fragmentação do orçamento, execução de projetos que não fazem parte dos poderes estatutários. Tudo isso resulta em um número significativo de projetos que não correr, mesmo durante o ano fiscal.

Baixos níveis de conjuntos de sistemas administrativos revela baixos níveis de coordenação e baixos níveis de habilidades disponíveis para os recursos humanos da instituição. Recomendamos a implementação de programas de treinamento agressivos na gestão destes sistemas em todos os níveis de trabalhadores e implementar um sistema para monitorar e controlar todos os processos de execução do investimento público, uma vez que tem a idéia de que o projeto execução e implementação, para determinar o tempo, responsáveis e recursos humanos necessários, as dificuldades, o quadro legal para cumprir.

Para melhorar níveis de planejamento da instituição recomenda a priorização de projetos adequados, para orientar os investimentos para projetos de impacto regional, que são realizadas de forma abrangente, evitando esforço desnecessário em uma série de projetos que o final não é possível medir o impacto sobre a população.

É também necessário reforçar os níveis de coordenação entre as áreas de planejamento, orçamento, investimentos e obras, que reduz alterações orçamentais ao nível institucional que impede que plano de cumprimento.

INDICE DE CONTENIDO

Pág.

RESUMEN

RELACION DE CUADROS Y GRÁFICOS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES GENERALES..... 1

1.1	Antecedentes.....	1
1.2	Planteamiento del Problema de Investigación.....	4
1.3	Objetivos.....	9
1.4	Hipótesis de investigación.....	10
1.5	Limitaciones y Delimitaciones.....	11

CAPÍTULO 2 : HECHOS ESTILIZADOS Y REGULARIDADES EMPÍRICAS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

2.1	Hechos Estilizados.....	13
2.1.1	Evolución de la política fiscal en el Perú.....	13
2.1.2	La inversión Pública en el Perú.....	19
2.1.3	La Ejecución de la Inversión Pública en el Perú y sus factores determinantes.....	28
2.1.4	Análisis Gráfico y de Correlaciones Formulación de Hipótesis de Trabajo.....	45
2.2	Marco Legal.....	48
2.3	Marco Institucional.....	57
2.4	Los Sistemas Administrativos de los Gestión Pública y de los Gobiernos Regionales	60

CAPÍTULO 3: APROXIMACIONES TEÓRICAS

3.1	Marco Teórico.....	72
3.1.1	Teoría del Bienestar.....	72
3.1.2	Teorías del Desarrollo y el Rol del Estado.....	75
3.1.3	Modernización – Reforma del Estado y Descentralización.....	81
3.1.4	Medición del Desempeño del Estado y sus determinantes.....	88

CAPÍTULO 4 : DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD DEL GASTO DE INVERSIÓN EN EL GOBIERNO REGIONAL PIURA

4.1	El Modelo.....	104
4.2	Especificación del Modelo.....	107

4.3	Estimaciones y Resultados Econométricos.....	109
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		118
BIBLIOGRAFÍA.....		121
ANEXO N° 1 DATOS DE LAS VARIABLES DEL MODELO.....		128
ANEXO N° 2 ESTIMACIONES ECONÓMETRICAS.....		129
GLOSARIO DE TÉRMINOS.....		141

INDICE DE CUADROS

2.1	Perú: Inversión Pública Total . Período 2000-2010.....	22
2.2	Ejecución del Gasto en Inversión Pública 2005-2010 por Niveles de Gobierno	28
2.3	Gobiernos Regionales del Perú: Niveles de Ejecución Presupuestal de las Inversiones.....	31
2.4	Gobierno Regional Piura: Niveles de Ejecución Presupuestal de las Inversiones.....	32
2.5	Perú: Transferencias a los gobiernos regionales destinados a inversión para el período 2004-2010.....	34
2.6	Gobierno Regional Piura: Transferencias de recursos destinados a inversión. 2004-2010	38
2.7	Gobierno Regional Piura: Transferencias de recursos destinados a inversión por fuentes de financiamiento.....	39
2.8	Gobierno Regional Piura: Transferencias de Canon. Período 2004-2010.....	40
2.9	Gobierno Regional Piura: Proyectos programados en el PIA y en el PIM.....	43
2.10	Gobierno Regional Piura: Proyectos ejecutados.....	44
2.11	Coeficientes de Correlaciones, Gobierno Regional Piura	46
3.1	Versiones Teóricas del Desarrollo y El Rol del Estado.....	80
3.2	Versiones Teóricas de Medición del Desempeño del Estado y sus determinantes.....	102
4.1	Modelo N° 01 Econométrico Lineal.....	109
4.2	Modelo N° 02 Econométrico Lineal.....	110

4.3	Modelo N° 03 Econométrico Lineal.....	111
4.4	Modelo 04: ARIMA.....	112
4.5	Modelo 05 Econométrico Lineal.....	114
4.6	Modelo 06 Econométrico Lineal.....	115
4.7	Modelo 07 Econométrico.....	116
4.8	Resultados Econométricos para el período de análisis 2004 -2010.....	117
4.9	Resultados Econométricos por período de gobierno.....	117

INDICE DE GRÁFICOS

2.1	Resultado económico y primario del Sector Público	
	No Financiero 1970-2010.....	17
2.2.	Perú: Evolución de la Inversión Pública. Período 1990- 2010.....	21
2.3.	Perú: Evolución de la Inversión Pública Total.....	23
2.4.	Perú: Variación anual de la Inversión Pública.....	24
2.5.	Perú: Evolución de la Inversión Pública e Inversión Privada.....	25
2.6.	Perú: Inversión bruta fija total. Período 2000-2010.....	26
2.7.	Evolución de los componentes del PBI.....	27
2.8.	Perú: Ejecución del Gasto en Inversión Pública por niveles de gobierno.....	30
2.9.	Gobierno Regional Piura: Evolución de la Ejecución del gasto destinado a inversión.....	33
2.10.	Gobierno Regional Piura: PIM vs Ejecución del gasto destinado a inversión. Período 2004-2010.....	33
2.11.	Perú: Evolución de las Transferencias de recursos destinados a inversión a Gobiernos Regionales : 2004- 2010.....	35
2.12.	Perú: Transferencias de Gobiernos Regionales 2007-2010. (Nuevos soles).....	36
2.13.	Gobierno Regional Piura: Evolución de las Transferencias de recursos destinados a inversión. 2004-2010.....	38
2.14.	SCATTER: CAPGASTO Y TRANSF.....	46
2.15.	SCATTER: CAPGASTO Y SISTADM.....	47
2.16.	SCATTER: CAPGASTO Y PLANIF.....	47
2.17.	Gobierno Regional Piura : Articulación de los Sistemas Administrativos del Estado.....	61
2.18.	Articulación del Sistema de Administración Financiera con los subsistemas, pliego presupuestal y Unidades Ejecutoras.....	63

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BS	Balanced scorecard - Cuadro de mando integral
CAPGASTO	Capacidad de Gasto en la inversión pública en el
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
DGPM	Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
D1	Variable Dummy
ESAN	Universidad ESAN
Ex-CTAR	Ex Consejo Transitorio de Administración Regional
FONCOMUN	Fondos de Compensación Municipal
FONCOR	Fondos de Compensación Regional
G. Nacional	Gobierno Nacional
G. Regionales	Gobiernos Regionales
G. Locales	Gobiernos Locales
GRP	Gobierno Regional Piura
ILPES	Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158
MCO	Mínimos cuadrados ordinarios
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
NPM	New Public Management
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Planes Estratégicos Institucionales
PDC	Planes de Desarrollo Concertados
PESEM	Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales

PIA	Presupuesto Inicial de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PLANIF	Niveles de Planificación
PPBS	Planning, Programming and Budgeting Systems - Presupuestación de programas y los sistemas de planificación, programación y presupuestación
PPR	Presupuesto por Resultados.
R2	Coeficiente de Determinación
SCATTER	Medida de dispersión
SEACE	Sistema Nacional de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público
SISTADM	Articulación de los Sistemas Administrativos
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNC	Sistema Nacional de Control.
SNP	Sistema Nacional de Presupuesto
SPNF	Sector Público No Financiero
TRANSF	Transferencias Regionales destinadas a inversión
Trend	Tiempo
%	Porcentaje de avance

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES GENERALES

1.1 Antecedentes

En el último decenio el gobierno central ha venido modificando paulatinamente las prioridades de la asignación de recursos, acciones y funciones a las instituciones que tienen relación directa con la población (gobiernos regionales y gobiernos locales), iniciando un proceso de transferencia de responsabilidades ó competencias, así como un incremento en las transferencias de recursos, a través del *proceso de descentralización*.

El Informe de la Secretaría de Descentralización¹ muestra que a Mayo del 2008 se transfirió el 87,2% de las 4.500 funciones programadas como meta, de las cuales 180 funciones corresponden a cada uno de los gobiernos regionales, que incluye las transferencias de programas y proyectos sociales de lucha contra la pobreza, así como la transferencia total de fondos y proyectos sociales.

Además, en los últimos 7 años se presentan las mayores transferencias de recursos a los gobiernos regionales y locales. En el caso de los gobiernos regionales las transferencias han pasado de S/. 526,3 millones de nuevos soles en el año 2004 a S/. 2.476,8 millones de nuevos soles en el año 2010², lo que representa un incremento del 371,0%, explicándose esto por el incremento en la explotación de recursos naturales, principalmente por la explotación de minerales metálicos, no metálicos y gas natural, lo que

¹ Informe de la Secretaría de Descentralización - Gobierno central. Mayo del 2008.

² Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta amigable , transparencia económica. Disponible en <http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gr/>

impacta directamente en las mayores transferencias de canon gasífero y canon minero.

En el caso del canon gasífero en el año 2004 las transferencias ascendieron a S/.17,6 millones de nuevos soles y en el año 2009 a S/.178,1 millones de nuevos soles, lo que representa un incremento del 914,0%, mientras que por canon minero en el año 2004 ascendieron a S/. 53,7 millones de nuevos soles y en el año 2009 fueron S/. 937,6 millones de nuevos soles, representando un incremento del 1.646%³.

Las mayores transferencias de recursos destinadas a inversión se observan en mayor proporción en la mayoría de gobiernos regionales. Entre ellos destacan la Región Ancash que ha pasado de recibir transferencias por montos de S/ 13,6 millones de nuevos soles en el año 2004 a S/. 642 millones de nuevos soles en el año 2010. En el caso de la región Cusco, sus transferencias en el año 2004 ascendían a S/. 46. Millones de nuevos soles mientras que en el 2010 ascendieron a S/. 497,9 millones de nuevos soles.

En el caso de las transferencias por concepto de Fondos de Compensación Municipal (FONCOMUN), en general se han visto incrementado en los últimos años debido al dinamismo de la actividad económica y la situación de crecimiento que vive actualmente el país y que ha venido evolucionando positivamente en los últimos años, no sucediendo lo mismo con el Fondos

³ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta amigable , transparencia económica. Disponible en <http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gr>

de Compensación Regional (FONCOR)⁴, que ha venido más bien disminuyendo en los últimos años.

En contraposición a la mayor disponibilidad de recursos provenientes de los fondos del Canon específicamente, se observa que la ejecución del gasto en los gobiernos regionales llega al 100% en el caso de las actividades o gasto corriente, destinado a cubrir el funcionamiento o la parte operativa de estas instituciones, mientras que no se observa lo mismo en el caso de los recursos destinados a la inversión, donde se existen bajos niveles de ejecución en el gasto.

La Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas⁵ revela en sus informes los bajos niveles de ejecución de los proyectos de inversión pública en los gobiernos regionales. Los casos más saltantes revelan que al primer trimestre del año 2007 se llegaron a niveles de ejecución menores al 4,05%, dentro de los cuales destacan Huancavelica (1,43%), Ica (2,54%), Madre de Dios (2,41%), Moquegua (3,94%), San Martín (4,05%).

Al mes de diciembre del 2008 el menor nivel de ejecución presupuestaria correspondió a las regiones de Ancash(15,5%), Cajamarca(26,6%) y Tacna(25,4%). En el año 2009 la región Ancash alcanzó solamente el 20,5% de ejecución en la inversión. En el año 2010, al finalizar el tercer

⁴ El Foncor se constituye de los recursos de todos los proyectos de inversión de alcance regional de las Ex-CTAR, de los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones (Ley N° 27783) y de los montos que defina la Ley de Presupuesto del Sector Público (Decreto Legislativo N° 955).

⁵ Informes de Ejecución Presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/amigable/default.php>

trimestre del año, la región Ancash alcanzó el 9%, la región Huánuco el 15,3% y la región Pasco el 16,8% solamente.

Las estadísticas anteriores nos muestran que las transferencias de recursos en el período 2004-2010 a los Gobiernos Regionales muestran un comportamiento creciente muy significativo, mientras que en el caso de la ejecución se observa que en ningún año se alcanzó el 100% de ejecución, llegándose entre los años 2004 - 2009 a niveles de ejecución entre el 79,0% y 90,0%, mientras que en el año 2010 se llegó solo al 30,0%, lo que muestra bajos niveles de capacidad de gastos en estas instituciones del gobierno.

1.2 Planteamiento del Problema de Investigación

Los elevados niveles de recursos transferidos a los gobiernos regionales en los últimos años, destinados a la inversión pública genera en las regiones la posibilidad de ejecutar proyectos de inversión que incidan directamente en la mejora de la calidad de vida de la población y consecuentemente en el desarrollo económico y social de las regiones. Sin embargo, para que ello se cumpla los gobiernos regionales deben tener la capacidad de movilizar oportunamente recursos para la ejecución y la sostenibilidad de los proyectos, que garantice el cumplimiento de estos objetivos.

Ello implica transformaciones fundamentales en sus respectivos procesos gerenciales y un adecuado funcionamiento de los sistemas administrativos que requiere necesariamente un adecuado desempeño del funcionario público.

En ese sentido se observa el uso de los recursos públicos en un contexto de inadecuado funcionamiento de los sistemas de planificación y presupuesto, sistema de inversiones, sistemas de adquisiciones y contrataciones, sistemas de contabilidad y tesorería, lo que genera que los recursos se gasten lentamente e impida el seguimiento, evaluación y control de los planes y programas de corto, mediano y largo plazo.

Los sistemas administrativos y de gestión son vitales en el funcionamiento de los gobiernos regionales para cumplir con sus objetivos, los cuales además deben ser medidos a través de indicadores, por ello cobra importancia determinar los niveles de articulación de los sistemas administrativos que permitan una eficiente gestión y cumplimiento en el uso de los recursos del estado.

La región Piura no es ajena a esta realidad, ya que la explotación de los fosfatos de Bayóvar ha generado expectativas por mayores transferencias de recursos por canon minero. El Gobierno Regional Piura muestra también un incremento desde el año 2004 en transferencias por concepto de canon y sobre canon petrolero de S/ 34,3 millones de nuevos soles a S/ 84,2 millones de nuevos soles en el año 2010⁶, lo que representa un incremento del 145,0% de los recursos que son destinados a la inversión pública. En este sentido, las mayores asignaciones de recursos reflejan la trascendencia del momento actual.

⁶ Informes de Ejecución Presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/amigable/default.php>

En contraposición a las mayores transferencias percibidas por esta institución, se observó que el nivel de ejecución de los proyectos de inversión en el año 2002 llegó a sólo un 44,9% de avance, en el 2005 llegó al 76,0% y 46,2% en el año 2009, lo que muestra bajos niveles de funcionamiento y sostenibilidad de los sistemas administrativos de esta institución en el uso de los recursos públicos.

El efecto final que se debería observar respecto al proceso de descentralización por las mayores remesas de recursos públicos, es que éstas seguirán aumentando en los próximos años. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que éstas podrían verse disminuidas debido al agotamiento de los recursos naturales. Ello significa que los gobiernos regionales deberían contar con adecuados niveles de preparación y organización de los sistemas administrativos para afrontar en forma ágil, y con sistemas eficientes y transparentes la ejecución de los proyectos de inversión, lo que permitirá luego medir el impacto en el desarrollo económico y social de las regiones del país.

A la fecha, se determina respecto al tema de estudio que los esfuerzos efectuados para enfrentar estas dificultades se orientan en medir los niveles de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos del estado⁷, más no en mejorar la capacidad del gasto público orientado a inversión en el país a nivel institucional, que ayudaría a que los niveles de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos del estado se cumplan oportunamente o con mayor

⁷ Para ello el Ministerio de Economía y Finanzas viene implementando el Presupuesto por Resultados, como ente rector del Sistema Presupuestario del país, para lo cual efectúa evaluaciones periódicas de la aplicación de sus disposiciones en el sector público.

rapidez, lo que implicaría el cumplimiento de los objetivos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población.

Por ello, existe la necesidad de determinar los aspectos que limitan la capacidad de gasto en el uso de los recursos destinados a inversión por parte de los gobiernos regionales, lo que impide que se pueda identificar en el corto y mediano plazo la eficacia y eficiencia de las políticas públicas orientadas a la ciudadanía. Ello nos permitirá proponer lineamientos de política y correctivos en estos niveles. En ese sentido cabe plantearnos como pregunta de investigación la siguiente:

Pregunta de Investigación General

¿Cuáles son los factores que influyen en la capacidad de gasto de los recursos destinados a la inversión del Gobierno Regional Piura, en el período 2004-2010?

El presente estudio es conveniente en este momento ya que debido a que actualmente se observa bajos niveles de ejecución del gasto orientado a la inversión, permitirá determinar las condiciones que deben cumplirse en los niveles de planificación estratégica de los gobierno regionales, en las transferencias de recursos y en la articulación de los sistemas administrativos para lograr el uso oportuno de los recursos públicos.

Este estudio presenta como implicancias prácticas que las inversiones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población se puedan efectuar en el momento oportuno a través de una adecuada capacidad de gasto, adquiriendo con ello el tema relevancia social ya que con mayores

niveles inversión pública una mayor proporción de la población de la región Piura logrará combatir las condiciones de desnutrición, inadecuado acceso a servicios educativos y analfabetismo, inadecuadas condiciones de salud y salubridad, entre otras condiciones negativas que se presentan actualmente. Además, permitirá apoyar las teorías del desarrollo económico y social, modernización y reformas del estado y la medición de su desempeño, así como conocer en mayor medida el comportamiento de los gobiernos regionales en la ejecución de la inversión pública y de los programas estratégicos que en los últimos tres años se tratan de implementar en las instituciones del estado a fin de garantizar los niveles de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos del estado.

Para evaluar los factores que inciden en la capacidad de gasto de inversión se estudiará el caso del Gobierno Regional Piura, lo que permitirá tomar las medidas correctivas que puedan aplicarse en los gobiernos regionales del país, tomándose éste como punto de partida y que se podrá mejorar de acuerdo al contexto de cada institución en forma específica.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Determinar y evaluar los factores que influyen en la capacidad de gasto de la inversión pública del Gobierno Regional Piura, en el período 2004-2010 con el fin de plantear lineamientos de política y medidas correctivas que permita el adecuado funcionamiento de dicha institución.

1.3.2 Objetivos Específicos

Siendo los objetivos específicos los siguientes:

1. Presentar un marco teórico que abarque la teoría del bienestar y desarrollo, reforma, modernización y medición del desempeño del estado y sus determinantes
2. Determinar la relación que existe entre las Transferencias Regionales con los niveles de ejecución de la inversión pública del Gobierno Regional Piura
3. Identificar la influencia que ejerce la Articulación de los Sistemas Administrativos en los niveles de ejecución de la inversión pública del Gobierno Regional Piura
4. Evaluar la relación que existe entre la Planificación con los niveles de ejecución de la inversión pública del Gobierno Regional Piura
5. Proponer lineamientos de política y medidas correctivas que permita lograr una adecuada capacidad de gasto de inversión del Gobierno Regional Piura.

1.4 Hipótesis de Investigación

De acuerdo al marco teórico presentado, intentamos demostrar lo siguiente:

1.4.1 Hipótesis General

Las Transferencias Regionales, la Articulación de los Sistemas Administrativos y la Planificación influyen en la capacidad de gasto de la inversión pública del Gobierno Regional Piura, en el período 2004-2010

1.4.2 Hipótesis Específicas

1. Las Transferencias Regionales se relacionan positivamente con los niveles de ejecución de la inversión pública del Gobierno Regional Piura
2. La Articulación de los Sistemas Administrativos ejerce una influencia positiva en la ejecución del gasto de inversión pública del Gobierno Regional Piura
3. Existe una relación positiva entre la Planificación y la capacidad de gasto de la inversión pública del Gobierno Regional Piura.

1.5 Limitaciones y Delimitaciones

El presente estudio ha tomado como unidad de análisis a los gobiernos regionales del Perú, delimitando su análisis en el caso específico del Gobierno Regional Piura, ya que los resultados a los que se arriben del análisis de esta institución se podrán tomar como referencia para el resto de gobiernos regionales del país.

Para ello se ha tomado en consideración el análisis de las variables que determinan los niveles de ejecución del gasto de la inversión pública tomando como período de estudio los años 2004 al 2010, utilizando para ello variables trimestrales.

Las limitaciones presentadas en cuanto a la disponibilidad de información de los años anteriores ha permitido que el estudio se efectúe sólo entre los años 2004 y 2010, tomando en cuenta que la información disponible corresponde a dos períodos de gobierno, lo que fortalece la relevancia del estudio.

Para el período de estudio se cuenta actualmente con fuentes de información provenientes del Sistema Nacional de Inversión Pública(SNIP) proveniente del Ministerio de Economía y Finanzas, que nos muestra información del número de proyectos de inversión pública que se encuentran en la etapa de formulación y evaluación, mientras que el Sistema de Administración financiera(SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas nos permite obtener información de tipo presupuestal y de ejecución de la inversión pública.

El presente estudio ha tomado en consideración que de acuerdo a las modificaciones de los patrones presupuestales dictados en la última década por el Ministerio de Economía y Finanzas éstos se orientan a determinar los niveles

de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos del estado a través del uso de indicadores mediante el Presupuesto por Resultados. Sin embargo, al existir limitados niveles operacionales en los Sistemas Administrativos y bajos niveles de Planificación se limita la capacidad de medida de estos indicadores, por lo que se ha considerado importante medir en qué medida estos factores influyen en la capacidad de gasto del Gobierno Regional Piura, ya que en los últimos años se observa lentitud en el uso de los recursos destinados a proyectos.

CAPÍTULO 2

HECHOS ESTILIZADOS Y REGULARIDADES EMPÍRICAS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

2.1 Hechos Estilizados

Los hechos estilizados y las regularidades empíricas que nos permiten explicar la situación a analizar en el presente estudio nos muestran la evolución de la política fiscal en el Perú orientada al gasto público, la inversión pública en las últimas décadas y su rol en el nivel de crecimiento del país así como los niveles de ejecución de la Inversión Pública en el Perú y su alcance a nivel regional, analizando sus componentes y sus factores determinantes.

2.1.1 Evolución de la política fiscal en el Perú

Hasta antes de los años ochenta, tras la instauración del gobierno militar de 1968, la política fiscal en el Perú sufrió un cambio sustancial, ya que el Estado asume un verdadero papel intervencionista. En la primera fase del gobierno militar (1968- 1975), esta intervención toma magnitudes considerables, iniciándose una abierta participación del Estado en la actividad económica nacional y de esta manera en casi todos los agregados macroeconómicos.

En ese período el Estado peruano se convierte en el principal agente económico, no solo por un fuerte manejo de la actividad económica a través de una serie de medidas controlistas, sino también por su considerable participación en la actividad productiva mediante la

aparición de diversas empresas públicas, gran parte de las cuales fueron expropiadas al capital privado nacional y extranjero y finalmente, por la magnitud de su programa de obras públicas.

Ya en la década de los años ochenta, con el segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry, la política económica se orientó fuertemente, aunque de manera transitoria hacia políticas de corte ortodoxo⁸, en un afán de revitalizar el rol del mercado en la economía, iniciándose un proceso de liberalización del comercio exterior, fomentándose el ingreso de capital extranjero e implementándose un programa de privatizaciones al lado de una disminución del rol del Estado como planificador de la economía.

En materia fiscal el comportamiento del gobierno fue bastante contradictorio: al mismo tiempo que propugnaba una reducción del intervencionismo estatal en la economía, mantenía un control férreo de los precios básicos de la economía. En efecto, por lo menos a lo largo de los dos primeros años de la década de los ochenta, el Estado llevó a cabo un programa de privatizaciones de empresas públicas que no pertenezcan a los denominados “sectores estratégicos”⁹, pero al mismo tiempo la inversión pública en el resto de empresas se constituyó en un importante estímulo para la economía.

⁸ El Enfoque Ortodoxo de la economía establece que la estabilidad macroeconómica consistente en lograr una inflación cero y un pequeño saldo de capital además de una perfecta libertad en el movimiento de capitales nacionales e internacionales es suficiente para lograr altas tasas de inversión, comercio y crecimiento, lo que a su vez debería permitir generar desarrollo social.

⁹ Sector de bajos rendimientos privados pero elevados beneficios sociales.

El proceso inflacionario que se exacerbaba en esos años, provenía de una fuerte presión de demanda ante el despilfarro fiscal, pero también y en forma más importante, de la elevación de los principales costos de la economía, y una población que poco a poco se adaptó a convivir con la inflación desarrollando mecanismos de protección contra la misma.

En estos años, la economía peruana fue seriamente afectada por la crisis de la deuda, iniciada en México en 1982, cuyos efectos se extendieron por todos los países de la región y posteriormente por el Fenómeno del Niño en 1983.

Al no percibir el problema como un fenómeno de causas múltiples, el gobierno de Belaúnde trató de resolverlo a través de una fuerte contracción del déficit fiscal (incremento de los ingresos y restricción del gasto público). Esta política fue sumamente recesiva y tuvo efectos limitados en el control de la inflación. A medida que la crisis se intensificaba, el gobierno se vio obligado a restringir fuertemente sus gastos. No obstante, a pesar de la contracción fiscal, los programas de inversión pública se restringieron en menor medida que en crisis anteriores.

El gobierno de 1985 a 1990, tras la aplicación de una serie de políticas de corte heterodoxo¹⁰, llevó la crisis que azotaba a la economía peruana al extremo. El aparato estatal empezó a crecer

¹⁰ El Enfoque Heterodoxo establece una acción directa del gobierno encaminado a favorecer las inversiones mediante una regulación adecuada de la demanda agregada a través del triple mecanismo de la política presupuestaria, de la política monetaria y de la política fiscal, estimulando la inversión, el empleo y aumentando el gasto público.

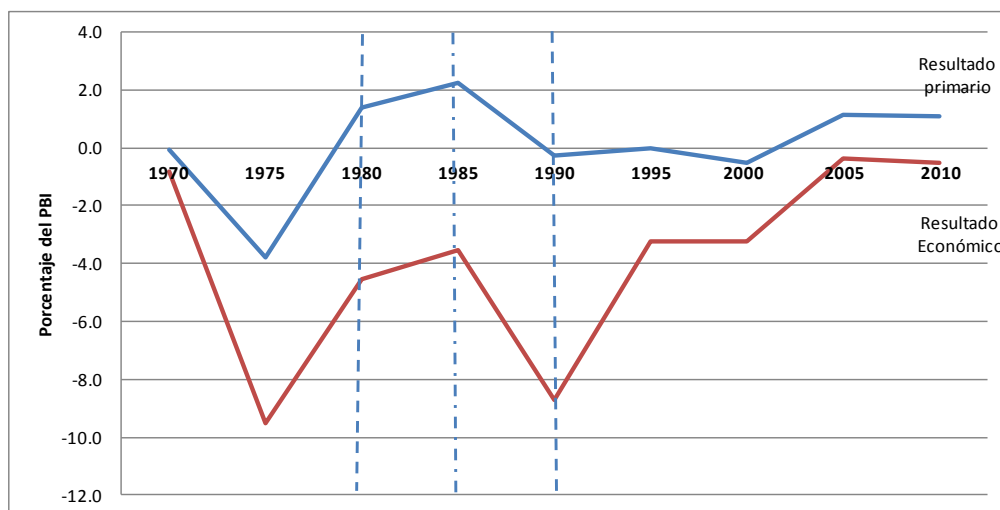
desmedidamente, se multiplicó el número de servidores públicos y se incrementaron los sueldos sin guardar relación alguna con criterios normales de carrera pública o productividad. Simultáneamente, se trataba de influenciar los salarios del sector privado. Por su parte, la aplicación de controles de precios, subsidios cambiarios, protección arancelaria y aumento artificial de la demanda impulsaron significativamente el crecimiento en los primeros años.

En ese período, los que menos se favorecieron fueron los sectores rurales quienes no vieron un incremento de los recursos destinados a programas sociales o a la inversión en infraestructura. Fueron estos mismos sectores, junto con las familias de menores ingresos en zonas urbanas, segmento de la población que había empezado a crecer considerablemente como consecuencia de las olas migratorias de zonas rurales a las ciudades que se produjeron en este periodo, los que más fueron afectados con la crisis del sistema económico que se instauró a partir de 1988.

El Estado prácticamente llegó a una situación de colapso. La hiperinflación que llegó a su nivel más álgido en 1990 con una tasa anual de 7.000% no solo destruyó los ingresos familiares, sino que también los del gobierno. Así, estos llegaron a caer por debajo del 4,0% del Producto Bruto Interno (PBI), un nivel en donde no alcanzaba ni para cubrir la planilla estatal, y mucho menos para mantener los niveles de inversión pública observados años atrás.

En la década de los noventa se planteó la necesidad de desarrollar un manejo más disciplinado de las finanzas públicas. En este contexto, la política fiscal en el Perú, desde una perspectiva macroeconómica, ha sufrido cambios sustanciales desde los noventa. De acuerdo a lo que se observa en el gráfico siguiente, el pronunciado sesgo al déficit que se generó a partir de los continuos desbalances de la política fiscal, se redujo notoriamente al inicio de la década en mención y en buena medida se ha mantenido bajo cierto control. Así, el déficit del Sector Público No Financiero¹¹, que promedió cerca del 6,0% del PBI en los setenta y que se elevó a cerca de 9,0% del PBI en la década de los ochenta, se redujo a 2,4% en los noventa y a 1,6% como promedio de los últimos 5 años.

Gráfico N° 2.1
Resultado económico y primario del Sector Público No Financiero
1970-2010 (Porcentaje del PBI)



Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia

¹¹ El Sector Público No Financiero (SPNF) está conformado por las actividades y operaciones de las entidades del estado. El déficit del SPNF muestra la situación en que los gastos superan a los ingresos tributarios.

Luego del significativo ajuste en 1990, la situación fiscal aunque con ciertos altibajos se ha mantenido relativamente bajo control, en el sentido que no se ha aumentado el sesgo al déficit. Si bien el déficit fiscal se deterioró a fines de los noventa, los déficit se volvieron a reducir pasando de 2,7% del PBI en el 2000 a un 0,4% en el 2005. Esta mejoría reciente ha estado beneficiada por factores cíclicos: sustanciales mejoras en los precios de los minerales y en la situación dentro del ciclo.

En la década 2000 - 2010, el déficit ha alcanzado bajos niveles, ubicándose incluso niveles de superávit hacia el año 2010.

Carranza (2009) afirma que si bien es cierto en los últimos años se produjo un cambio positivo en el manejo fiscal, este todavía dista mucho de ser óptimo. En años recientes, en que la posición del ciclo económico ha sido favorable y se han incrementado sustancialmente los ingresos fiscales, el gobierno optó por ceder a las fuertes presiones por incrementos en el gasto corriente particularmente hacia los salarios.

En este contexto, el Gobierno Central financió el gasto público en gran parte utilizando recursos de deuda externa para la inversión en formación bruta de capital de las empresas públicas. Esta situación hizo que entre 1970 y 1979, el nivel promedio de inversión se mantuviera en 14,5% del PBI y creciera a 28,8% en 1980.

2.1.2 Inversión Pública en el Perú:

Durante el período 1970- 1980, la inversión pública se diversificó en los sectores económicos, a partir de la instauración del gobierno militar, siendo el principal destino de las inversiones el sector de hidrocarburos y, en menor medida, hacia la implementación de una nueva infraestructura nacional.

En este periodo, el crecimiento de la inversión pública en términos reales fue muy significativo, a tal nivel que esta llegó a multiplicarse por 7 entre 1968 (año del golpe militar) y 1975 (año en que se produce la primera crisis del régimen, con el reemplazo del Gral. Juan Velasco Alvarado por el Gral. Francisco Morales Bermúdez)¹².

En este contexto se minimizó la participación del sector privado, al punto de introducir barreras legales a la entrada de empresas privadas en diversos sectores y actividades “reservadas para el Estado”. También esta medida fue complementada en la primera fase del gobierno militar (1968 - 1974) con un proceso de nacionalización y expropiación de empresas extranjeras y la estatización de empresas nacionales como parte de la estrategia para aumentar el control estatal sobre la economía, dando lugar a la conformación de monopolios estatales.

A inicios de la década de los ochenta, durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde, la inversión total alcanzó los niveles más

¹² Inversión pública, 1950-1980 en (Millones de soles constantes de 1994). Tomado de : Instituto Peruano de Economía. 2010.

altos de toda su historia: en 1981 y 1982, la inversión total llegó a niveles cercanos al 30,0% del PBI, como consecuencia del crecimiento de la inversión privada y de una estrategia de incrementar la inversión pública en infraestructura. La inversión pública llegó a su máximo alcanzando 9,8% del PBI en 1982.

Los proyectos ejecutados en ese período fueron mayoritariamente en el sector hidroenergético, en la construcción de redes viales, y en el desarrollo de conjuntos habitacionales orientados principalmente a familias de la “clase media” de zonas urbanas.

El desastre natural ocasionado por el Fenómeno del Niño de 1983, junto con la crisis de la deuda, iniciaron el proceso de deterioro de la inversión en la década de los ochenta.

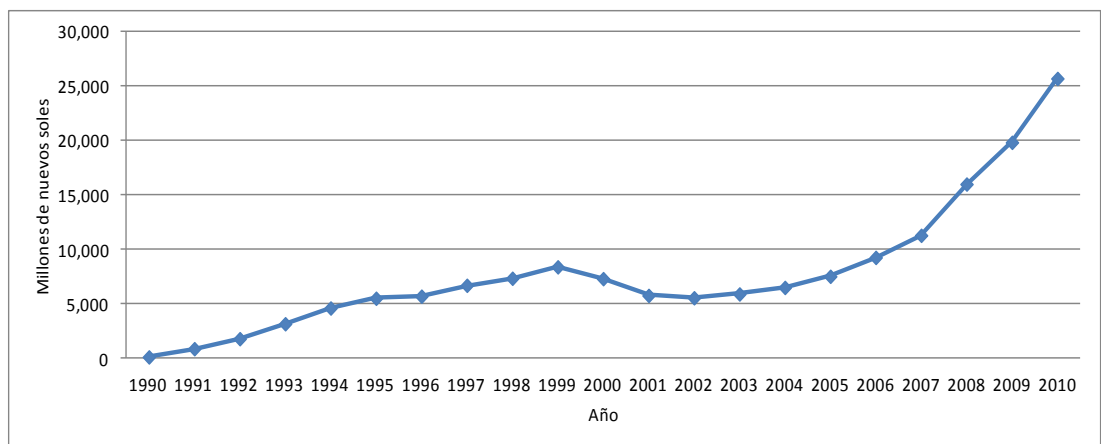
El manejo económico en el período 1985-1990 ocasionó una caída espectacular del PBI y la generación de un proceso hiperinflacionario que tuvo resultados nefastos sobre la inversión pública, reduciéndose significativamente.

En la década de los noventa, las reformas implementadas así como el inicio del proceso de promoción de la inversión privada explican la marcada reducción de la inversión pública por los procesos de privatización.

De este modo, entre 1991 y 1996, la inversión pública alcanzó un promedio de 3,5% del PBI, lo cual muestra un fuerte descenso con relación a décadas anteriores, cuyo promedio fue superior en seis puntos porcentuales del PBI. El ligero incremento anual de la inversión pública entre 1991 y 1995 se explica fundamentalmente por la construcción de nueva infraestructura pública, principalmente en el desarrollo de redes viales y centros educativos.

Al analizar la situación de la inversión pública en las dos últimas décadas podemos afirmar que su comportamiento es creciente, la misma que se inicia en el año 1990. De la información correspondiente al período 1990-2010, en el año 1990 la inversión pública alcanza los S/. 176 millones de nuevos soles, mientras que en el año 2010 se alcanza el máximo nivel de la inversión pública, llegando a los S/. 25.732 millones de nuevos soles, tal como se observa en el gráfico siguiente:

Gráfico N° 2.2
Perú: Evolución de la Inversión Pública. Período 1990- 2010
(Millones de nuevos soles)



Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia

Entre los años 2000-2002, se observa un leve descenso en la inversión pública, el que se corrigió a partir del año 2003, en que se inicia nuevamente su fase creciente hasta el año 2010 donde se observa el máximo (S/. 25.732 millones de nuevos soles), tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

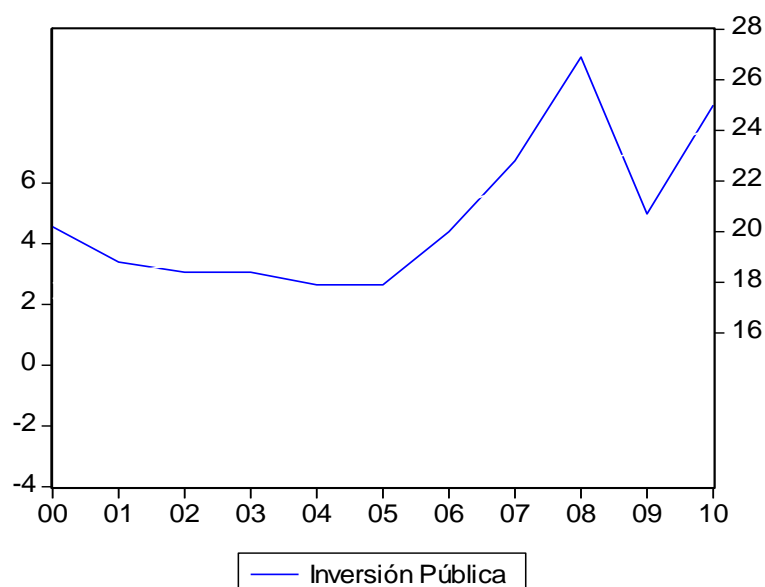
Cuadro N° 2.1
Perú: Inversión Pública Total . Período 2000-2010
(Millones de nuevos soles)

Año /Rubro	Inversión Pública (Millones de S/.)
2000	7.359
2001	5.820
2002	5.604
2003	5.953
2004	6.553
2005	7.575
2006	9.308
2007	11.336
2008	16.041
2009	19.870
2010	25.732

Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia

Respecto a la evolución de esta variable como porcentaje del PBI, ésta presentó un tendencia positiva a partir del año 2000, hasta el año 2008, con un caídas brusca en el año 2009, tal como se observa en el gráfico siguiente:

Gráfico N° 2.3
Perú: Evolución de la Inversión Pública Total . Período 2000-2010
(Porcentaje del PBI)



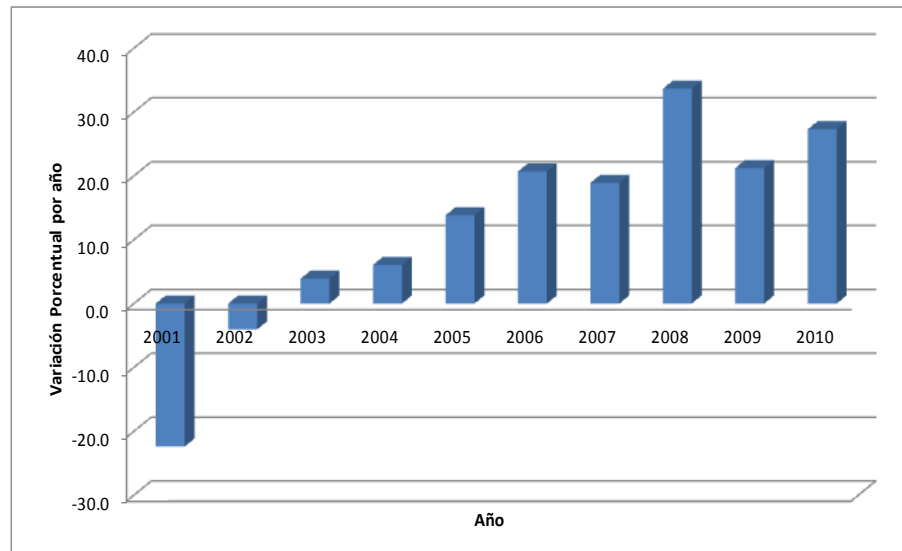
Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia

Asimismo, en el siguiente gráfico se observa que en el período 2000- 2010 que en promedio la inversión pública respecto del PIB alcanzó su nivel máximo en el año 2010 (5,9%), y su nivel más bajo en el período 2000-2004 (2,8%), con tendencia creciente a lo largo del período:

Respecto a los niveles de variación anual de la inversión Pública, entre el año 2001-2002 la inversión pública se vio disminuida, mientras que partir del año 2003 estas se incrementaron en términos crecientes, observándose pequeños descensos en los años 2007 y 2009, pero que se recuperó en el año 2010. Esta tendencia se muestra debido a la mayor disponibilidad que se tiene a nivel del gobierno nacional y la descentralización hacia las regiones de mayores recursos para destinar a inversión, debido a la intensificación en la explotación de los recursos naturales y mayores

transferencias por el dinamismo de las actividades económicas, lo que genera mayores niveles de recaudación fiscal.

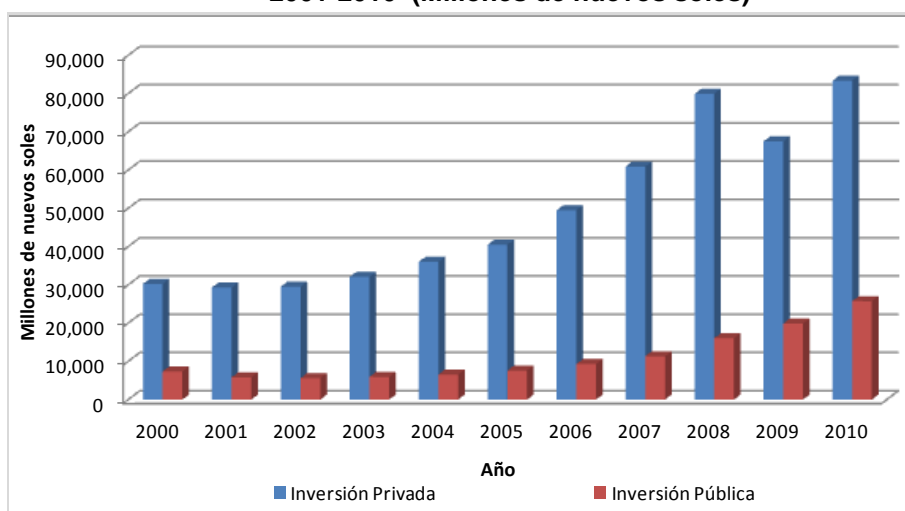
Gráfico N° 2.4
Perú: Variación anual de la Inversión Pública. Período 2001-2010



Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia

Al analizar el componente de la inversión total del país, la que se distribuye entre inversión pública e inversión privada, se tiene que en ambos casos tienen un comportamiento creciente, siendo la inversión privada la de mayores volúmenes en nuevos soles. De acuerdo al gráfico siguiente, el comportamiento de la inversión privada en el año 2009 muestra un leve descenso originado por la contracción de la demanda externa debido a la crisis financiera internacional del año anterior. En cambio, en el caso de la inversión pública su comportamiento fue creciente a lo largo del todo el período de análisis, a excepción de breves contracciones entre los años 2001-2002.

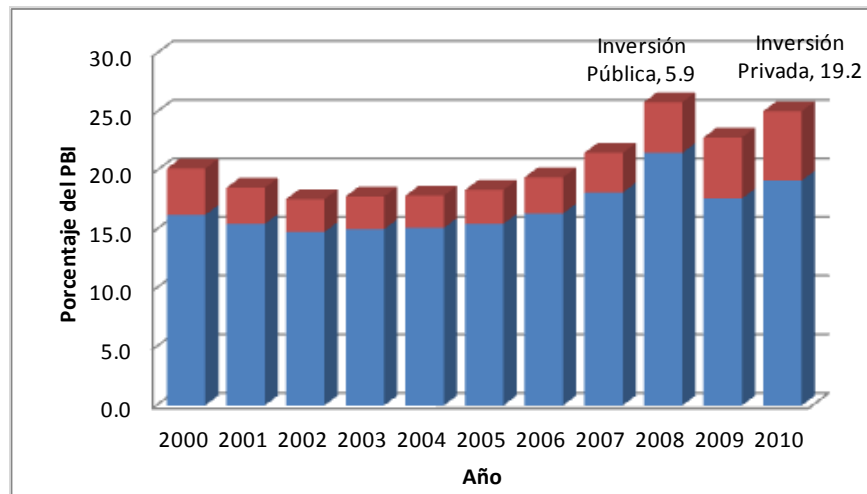
Gráfico N° 2.5
Perú: Evolución de la Inversión Pública e Inversión Privada. Período
2001-2010 (Millones de nuevos soles)



Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia

Además, al analizar la inversión total del país como porcentaje del PBI para el período 2000-2010 se tiene que tanto la inversión pública como la inversión privada tienen un comportamiento creciente, sin embargo, los mayores niveles de inversión corresponden al sector privado. De la inversión total, el mayor porcentaje corresponde a la inversión privada, que alcanzó al año 2010 el 19,2% del PBI mientras que la inversión pública alcanzó el 5,9% del PBI.

Gráfico N° 2.6
Perú: Inversión bruta fija total. Período 2000-2010
(Porcentaje del PBI)



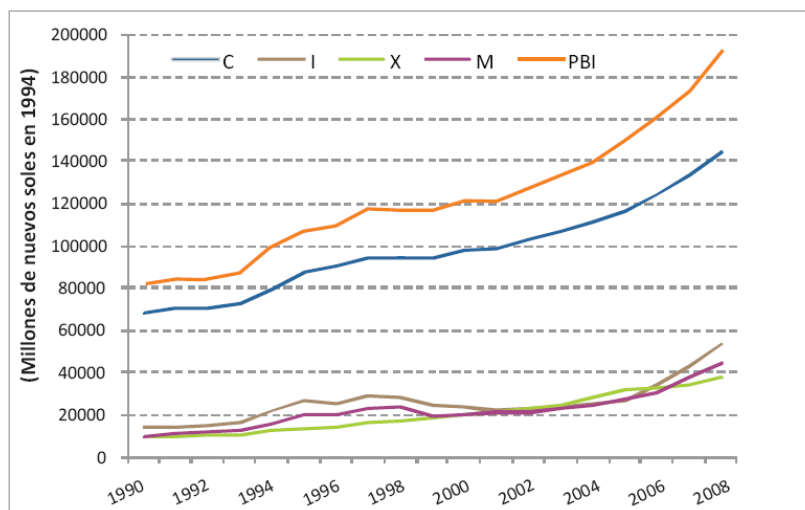
Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia

Al analizar el Producto Bruto Interno (PBI) del Perú, cuantificado desde el punto de vista del gasto¹³, para el periodo 1990-2008, las cifras nos muestran que la mayor estabilidad en el país ha incentivado un mayor consumo, una mayor inversión y mayores exportaciones¹⁴, comportamiento que se ha venido observando hasta la fecha.

¹³ Por el método del gasto el Producto Bruto Interno es medido por el consumo (C), inversión (I), gasto de Gobierno (G), exportaciones (X) e importaciones (M), lográndose cuantificar cómo la suma de sus componentes: $PBI = C + I + G + X - M$

¹⁴ Universidad ESAN, Instituto de Regularización y Finanzas. Inversión en Infraestructura: Impacto y Alternativas. Lima, Febrero 2010. 201 Págs.

Gráfico N° 2.7
Evolución de los componentes del PBI (Expresado en términos reales)



Fuente: Universidad ESAN. Elaborado por el Instituto de Regularización y Finanzas.

2.1.3 La Ejecución de la Inversión Pública en el Perú y sus factores determinantes: Transferencia de recursos destinados a la Inversión Pública, Articulación de los Sistemas Administrativos y Planificación del Gasto en el período 2004-2010

En el presente acápite se presenta los hechos estilizados y las regularidades empíricas de los factores determinantes de la Ejecución de la Inversión Pública en el Perú tomando para el análisis a los Gobiernos Regionales del país y de manera específica el caso del Gobierno Regional Piura para el período 2004 - 2010.

Respecto a la Ejecución del Gasto destinado a la Inversión Pública expresado en porcentaje para los tres niveles de gobierno en el Perú entre los años 2004-2010, se observa que los niveles de ejecución son bajos, alcanzando un nivel máximo del 72,7% en el caso de los gobiernos regionales y 60.8% en el caso de los gobiernos locales, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 2.2
Ejecución del Gasto en Inversión Pública 2005-2010 por Niveles de Gobierno (En porcentaje)

Nivel de Gobierno	G. Nacional	G. Regionales	G. Locales	Promedio Total
2004	nd	72.7%	n.d	-----
2005	77,2%	68,7%	n.d	72,9%
2006	67,0%	55,0%	n.d	61,0%
2007	64,1%	42,6%	49,9%	52,2%
2008	53,7%	55,2%	48,5%	52,5%
2009	80,2%	58,3%	54,6%	64,4%
2010	81,2%	72,7%	60,8%	71,6%

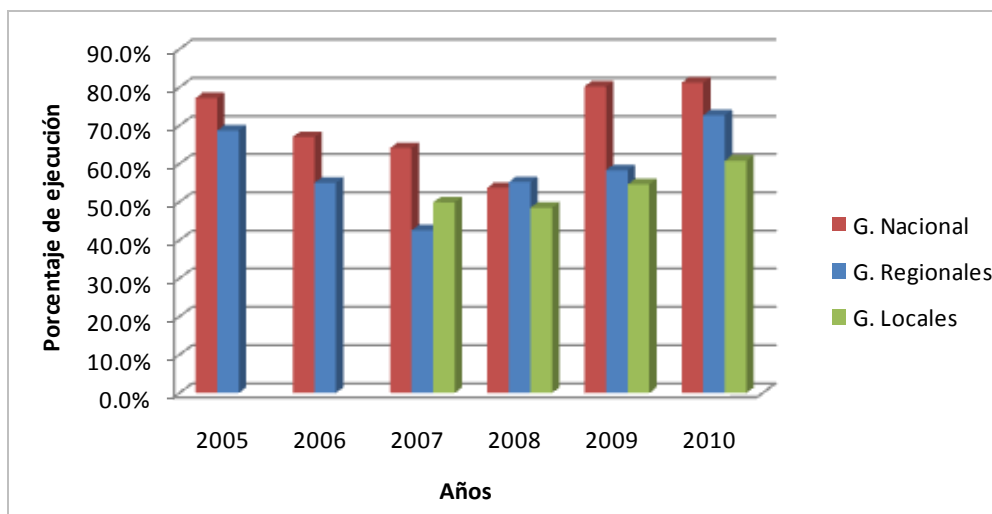
Fuente: Consulta amigable : Ejecución del Gasto en Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas(MEF). Elaboración propia.

Al analizar la ejecución de la inversión pública por cada nivel de gobierno, los gobiernos regionales han alcanzado niveles de ejecución por debajo de los niveles de ejecución del gobierno nacional, hecho que se observa específicamente el año 2005(68,7% en comparación con el 77,2% del Gobierno Nacional, 2006 (55,0% en comparación con el 67,0% del Gobierno Nacional), 2007 (42,6% en comparación con el 64,1% del Gobierno Nacional), 2009 (58,3% en comparación con el 80,2% del Gobierno Nacional) y en el año 2010 (72,7% en comparación con el 81,2% del Gobierno Nacional).

Se observa además que los Gobiernos Regionales presentan niveles de ejecución de la inversión pública incluso por debajo del promedio de los tres niveles de gobierno, tal como se observa en el año 2007 (42,6% en comparación con el 52,2% del promedio de los tres niveles de gobierno) y en el año 2009 (58.3% en comparación con el 64,4% del promedio de los tres niveles de gobierno).

Ello se puede verificar en el siguiente gráfico en el que de mejor manera se aprecia los bajos niveles de ejecución comparando por año los tres niveles de gobierno.

Grafico N° 2.8
Perú: Ejecución del Gasto en Inversión Pública por niveles de gobierno
(2005 – 2010)



Fuente: Consulta amigable : Ejecución del Gasto en Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas(MEF). Elaboración propia.

En el cuadro siguiente se muestran los niveles de ejecución presupuestal del gasto destinado a inversión en los Gobiernos Regionales del país. Comparando los montos de ejecución del presupuesto a nivel de devengado con los montos presupuestados de inversión en el Presupuesto Institucional Modificado(PIM), el avance presupuestal que determina la capacidad de gasto que tienen estas instituciones son bajos, alcanzando un nivel máximo del 72,7% en el año 2004 y un nivel mínimo del 48,5% en el año 2008, lo que demuestra que no existe sostenibilidad en los niveles de ejecución alcanzados cada año y además que éstos son bajos.

Cuadro N° 2.3
Gobiernos Regionales del Perú: Niveles de Ejecución Presupuestal de
las Inversiones. Período 2004-2010 (Millones de Nuevos Soles)

Año	PIM	Ejecución			Avance Presupuestal (%)
		Compromiso	Devengado	Girado	
2004	1.065,4	778,6	774,4	771,8	72,7%
2005	1.455,1	1.026,7	1.000,1	992,4	68,7%
2006	2.595,5	1.445,5	1.426,9	1.414,7	55,0%
2007	4.200,0	2.118,6	2.094,2	2.075,3	49,9%
2008	5.657,0	2.791,5	2.741,0	2.694,3	48,5%
2009	7.134,0	3.999,3	3.889,9	3.838,5	54,5%
2010	8.056,2	4.900,5	4.897,4	4.858,7	60,8%

Fuente: Consulta amigable : Ejecución del Gasto en Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas(MEF). Elaboración propia.

De acuerdo al cuadro 2.4, en el caso del Gobierno Regional Piura, los niveles de ejecución presupuestal de los gastos destinados a inversión han alcanzado al año 2004 su máximo nivel con el 82,8% y con un monto ejecutado de S/. 88,5 millones de nuevos soles, mientras que el mínimo nivel se alcanzó en el año 2009 con el 48,5% equivalente a S/. 192.6 millones de nuevos soles. De estas estadísticas se observa además que los máximos niveles de ejecución presupuestal se alcanzan con bajos niveles de presupuesto asignado a inversión, mientras que los niveles de ejecución son bajos a medida que el presupuesto se incrementa.

De acuerdo a lo afirmado anteriormente, los bajos niveles de ejecución presupuestal se explican por los bajos niveles de articulación de los sistemas administrativos, por el bajo número de

proyectos que alcanzan a ejecutarse dentro de cada período fiscal y por los bajos niveles de cumplimiento de lo planificado.

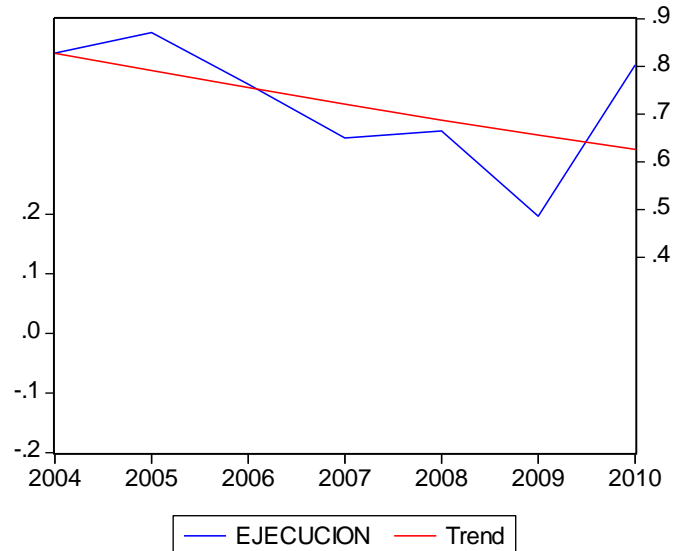
Cuadro N° 2.4
Gobierno Regional Piura: Niveles de Ejecución Presupuestal de las
Inversiones. Período 2004-2010 (Millones de Nuevos Soles)

Año	PIM	Ejecución			Avance Presupuestal (%)
		Compromiso	Devengado	Girado	
2004	106,9	88,5	88,5	88,3	82,8%
2005	113,6	100,2	98,0	98,0	87,1%
2006	180,0	140,0	137,3	137,1	76,3%
2007	235,9	154,9	153,3	149,7	65,0%
2008	226,3	152,1	150,5	146,0	66,5%
2009	396,4	194,1	192,6	191,8	48,6%
2010	405,0	325,2	325,2	324,8	80,3%

Fuente: Consulta amigable : Ejecución del Gasto en Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas(MEF). Elaboración propia.

Al evaluar la evolución de la ejecución del gasto, se observa que esta presenta una tendencia decreciente en el período 2004-2010, tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente:

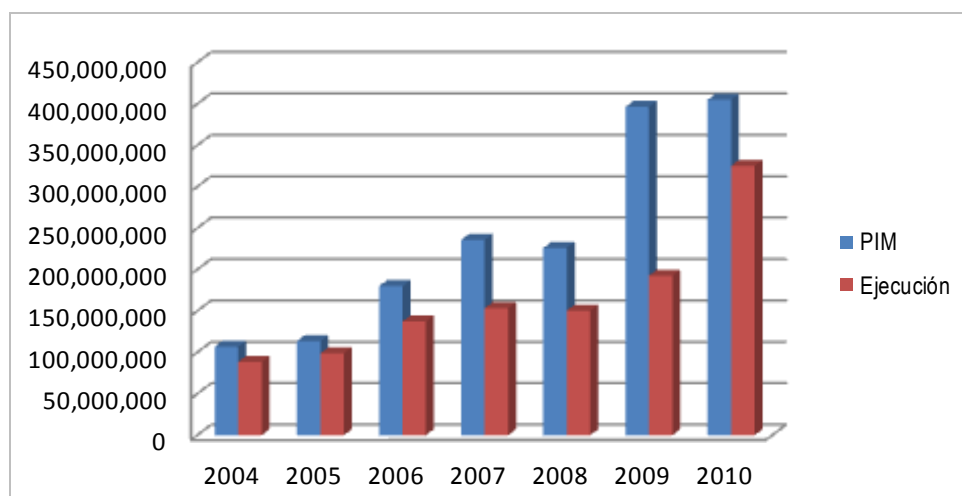
Gráfico N° 2.9
Gobierno Regional Piura: Evolución de la Ejecución del gasto
destinado a inversión. Período 2004-2010 (Porcentaje)



Fuente: Consulta amigable : Ejecución del Gasto en Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas(MEF). Elaboración propia.

En el gráfico siguiente se observan los bajos niveles de ejecución del presupuesto destinado a inversión en el Gobierno Regional Piura e comparación con lo presupuestado:

Gráfico N° 2.10
Gobierno Regional Piura: PIM vs Ejecución del gasto destinado a inversión.
Período 2004-2010 (En Nuevos Soles)



Fuente: Consulta amigable : Ejecución del Gasto en Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas(MEF). Elaboración propia.

Respecto a las Transferencias que reciben los Gobiernos Regionales por parte del gobierno central, denominados presupuestalmente como Recursos Determinados¹⁵ y que son destinadas a inversión, de acuerdo al siguiente cuadro en los últimos años se observa un incremento considerable, habiéndose alcanzado los S/. 2.476,8 millones de nuevos soles en el año 2010 en relación a los transferencias recibidas en el año 2004 (S/. 526,3 millones de nuevos soles), lo que representa un incremento del 371%.

Cuadro N° 2.5
Perú: Transferencias a los gobiernos regionales destinados a inversión
para el período 2004-2010. (Millones de Nuevos Soles)

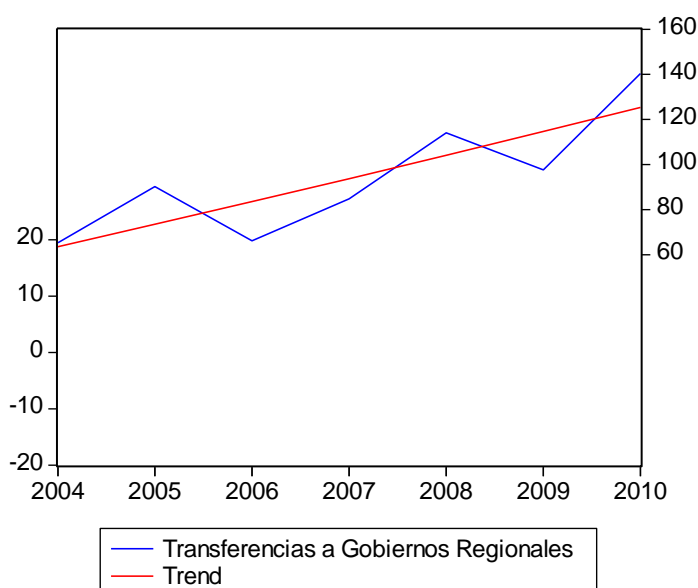
Año	Monto
2004	526,3
2005	1.137,0
2006	1.111,6
2007	2.060,0
2008	2.023,4
2009	2.158,9
2010	2.476,8

Fuente: consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas: Transferencias por nivel de gobierno. 2011. Elaboración propia

Al respecto, se observa una tendencia creciente a lo largo del período 2004 – 2010:

¹⁵ Los Recursos Determinados están compuestos del Canon y Sobre canon, Regalías mineras, Renta de Aduanas y Participaciones, Fideicomiso regional y transferencias para proyectos de inversión específicos.

Gráfico N° 2.11
Perú: Evolución de las Transferencias de recursos destinados a
inversión a Gobiernos Regionales : 2004- 2010



Fuente: Consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas.
 Elaboración propia

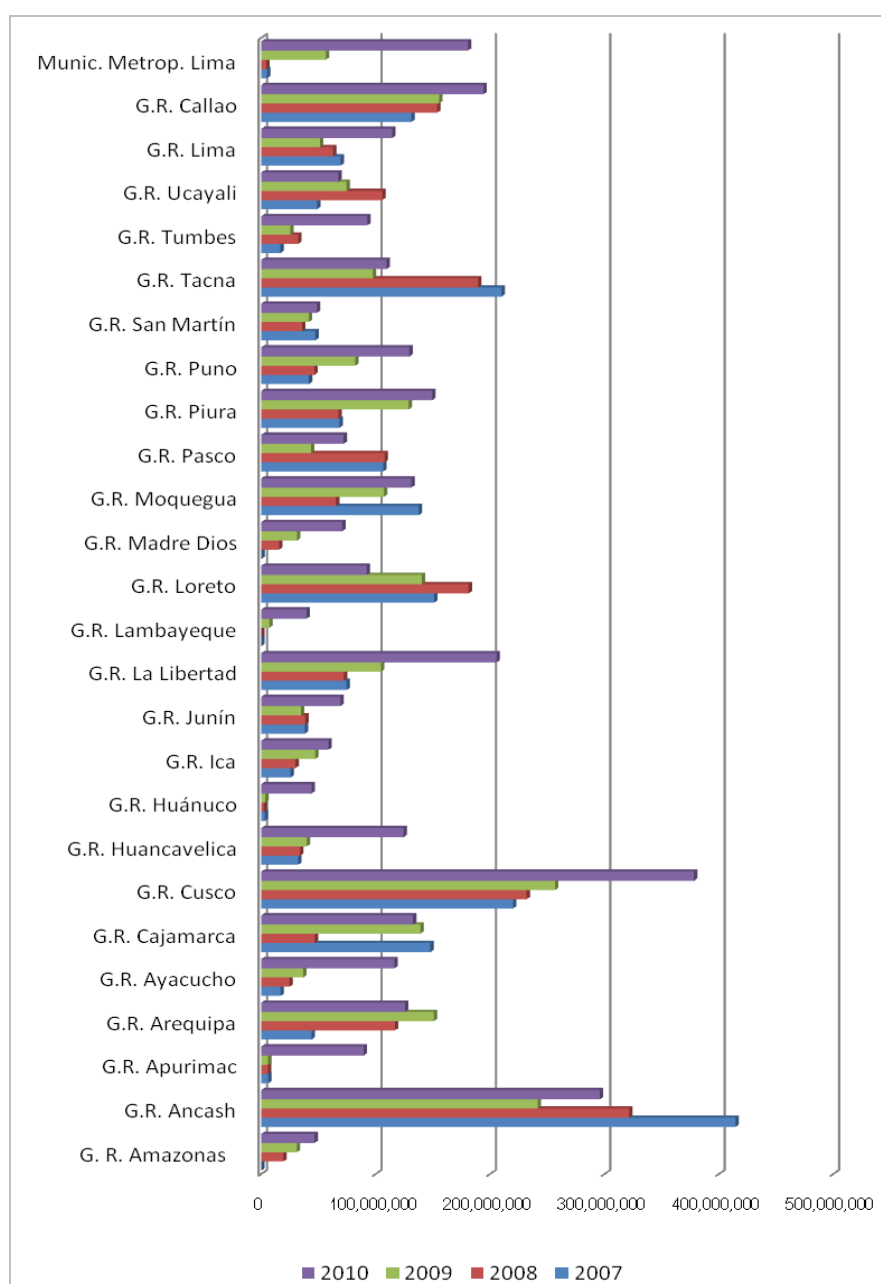
Este incremento se explica por el crecimiento de los recursos que los gobiernos regionales reciben y pueden disponer para la ejecución de proyectos de inversión pública, recursos que provienen de la mayor explotación de recursos naturales como petróleo, gas, minerales, recursos hidroenergéticos, etc, lo que se traduce en las mayores transferencias de canon y sobrecanon¹⁶. Sucede lo contrario con las transferencias de recursos provenientes del fondo de compensación regional (FONCOR)¹⁷ que han disminuido progresivamente en los últimos años a niveles mínimos.

¹⁶ De acuerdo a la Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 28277: “Los fondos provenientes del Canon y Sobrecanon se destinan exclusivamente para el Financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local”.

¹⁷ El FONCOR está formado por los recursos de todos los proyectos de inversión de alcance regional de las Ex-CTAR, el 30% de los recursos generados del proceso de privatización y concesiones (Ley N° 27783) y de los montos adicionales de recursos ordinarios del Tesoro Público, establecidos en la Ley de Presupuesto Público.

Sobre las transferencias destinadas a inversión que cada uno de los gobiernos regionales ha recibido de manera específica en el período 2007-2010, se observa que en la mayoría de ellos se han incrementado, tal como se observa en el gráfico siguiente:

Gráfico N° 2.12
Perú: Transferencias de Gobiernos Regionales 2007-2010
(Nuevos soles)



Fuente: Consulta amigable 2007-2010 del Ministerio de Economía y Finanzas.. Elaboración propia

Existen pocos gobiernos regionales en los que el incremento de las transferencias se observan limitadas como es el caso de Lambayeque y Huánuco. Ello se explica por el hecho de que estas regiones no disponen de recursos provenientes de las fuentes de financiamiento canon y sobrecanon, ya que en estas zonas no se ubican zonas de explotación de recursos naturales como petróleo y minerales que permitan mayor disponibilidad de recursos.

De acuerdo al gráfico anterior las transferencias se han visto incrementadas en mayor medida en las regiones Cusco con un incremento de 981,0% en 7 años y en la región Ancash, cuyas transferencias se han incrementado en 1719,0%¹⁸ para el mismo período de tiempo.

En el caso específico del Gobierno Regional Piura, la tendencia es creciente en los niveles de transferencias de los recursos destinados a inversión. A partir del año 2004, los recursos se han incrementado en 115,0% en 7 años, comportamiento que se explica por la mayor disposición de recursos provenientes del canon, tal como se observa en el siguiente cuadro y gráfico:

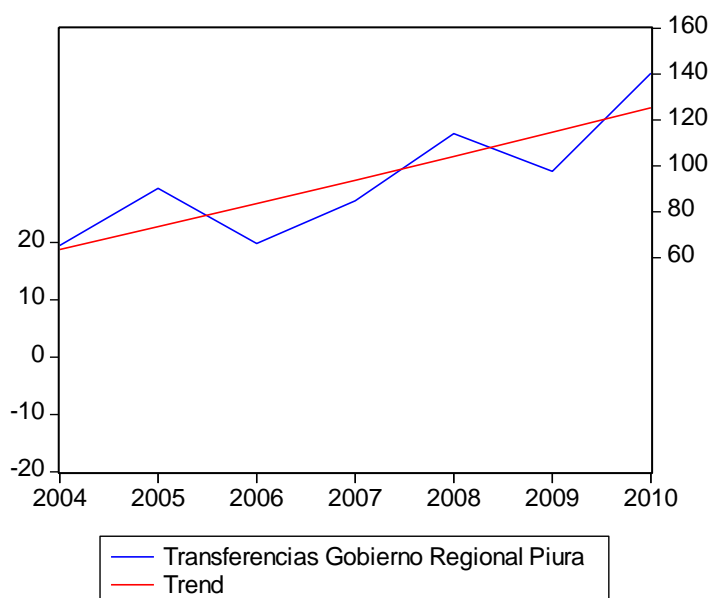
¹⁸ Consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas: Transferencias por gobierno regional. 2011.

Cuadro N° 2.6
Gobierno Regional Piura: Transferencias de recursos destinados a inversión. 2004-2010 (Millones de Nuevos soles)

Año	Monto
2004	65,3
2005	90,2
2006	66,2
2007	84,8
2008	114,1
2009	97,7
2010	140,4

Fuente: Consulta amigable 2004-2010 del Ministerio de Economía y Finanzas.
 Gobierno Regional Piura. Oficina Regional de Administración del Gobierno Regional Piura
 Elaboración propia

Gráfico N° 2.13
Gobierno Regional Piura: Evolución de las Transferencias de recursos destinados a inversión. 2004-2010 (Millones de Nuevos soles)



Fuente: Gobierno Regional Piura, Consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas.
 Elaboración propia

Al analizar las fuentes de financiamiento de las transferencias destinadas a inversión, en el cuadro siguiente se observa que el canon es la fuente principal de financiamiento, que ha presentado un comportamiento creciente desde el año 2004, observándose los montos máximos por esta fuente en el año 2008 en que las transferencias llegaron a los S/. 103,9 millones nuevos soles. En cambio, en el caso del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) sus recursos se transfirieron sólo hasta el año 2005.

A partir del año 2007, como parte de los recursos determinados se han efectuado transferencias del gobierno central para proyectos de inversión, provenientes de los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Energía y Minas, Salud y Transportes y Comunicaciones, los cuales incrementan recursos al Gobierno Regional Piura destinados a inversión para el desarrollo de los programas del gobierno tales como Shock de Inversiones, Agua para Todos, Electrificación Rural, entre otros.

Cuadro N° 2.7
Gobierno Regional Piura: Transferencias de recursos destinados a inversión por fuentes de financiamiento. 2004-2010 (Millones de Nuevos soles)

Concepto/ Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Canon	34,40	49,79	66,20	68,56	103,87	53,50	84,22
Regalías Mineras	-	0,01	0,12	0,01	0,01	-	0,02
Foniprel	-	-	-	-	-	22,10	5,60
Fideicomiso Regional	-	-	-	-	-	10,90	43,40
Fondo de Compensación Regional (FONCOR)	31,00	40,50	-	-	-	-	-
Ministerios (*)				16,30	10,30	11,20	7,30
Total Transferencias	65,40	90,30	66,32	84,87	114,18	97,70	140,52

Fuente: Oficina Regional de Administración del Gobierno Regional Piura. Elaboración propia

Sobre la principal fuente de financiamiento de las inversiones en el Gobierno Regional Piura: Canon, al analizar los tipos de canon tenemos que es el canon petrolero el que explica la mayor disponibilidad de recursos para inversión cuyo monto máximo se ubicó en el año 2008 con S/ 102,2 millones de nuevos soles, y que ha tenido un comportamiento creciente durante el período de análisis, tal como se observa en el cuadro siguiente. El resto de canon (canon minero, hidroenergético, pesquero y forestal) representa niveles de recursos muy bajos en relación al canon petrolero.

Cuadro N° 2.8
Gobierno Regional Piura: Transferencias de Canon
Período 2004-2010 (Millones de Nuevos Soles)

Concepto/ Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Canon Petrolero	34,40	48,90	64,70	67,20	102,20	51,70	82,50
Canon Minero	-	0,004	0,004	0,002	0,002	0,008	0,005
Canon Hidroenergético	-	0,009	0,038	0,112	0,161	0,189	0,372
Canon Pesquero	-	0,872	1,40	1,20	1,50	1,60	1,30
Canon Forestal	-	-	0,063	0,047	0,009	-	0,039
Total Canon	34,40	49,79	66,20	68,56	103,87	53,50	84,22

Fuente: Oficina Regional de Administración del Gobierno Regional Piura. Elaboración propia

Se debe tener en cuenta que en el caso del canon minero e hidroenergético, se ha generado expectativas de incrementos para los próximos años por la explotación de los fosfatos de Bayóvar y la ejecución del proyecto Alto Piura¹⁹.

¹⁹ Proyecto ubicado en la provincia de Sechura, en la región Piura, es uno de los yacimientos de fosfatos más grandes de Sudamérica, pues sólo en sus primeras cinco capas tiene una reserva de 238 millones de toneladas de roca fosfórica. El proyecto ha demandado una inversión privada de

Respecto a la Articulación de los Sistemas Administrativos, en los gobiernos regionales, al igual que en la mayoría de instituciones públicas se desarrollan como sistemas administrativos el Sistema de Planeamiento e Inversiones, el Sistema Nacional de Presupuesto, el Sistema Nacional de Adquisiciones y Contrataciones, el Sistema de Administración Financiera y, el Sistema Nacional de Control.

Estos sistemas administrativos guardan una estrecha relación con las capacidades del recurso humano de la institución, encargado de realizar funciones y actividades desde la idea del proyecto hasta su ejecución y puesta en marcha.

Los Sistemas Administrativos de los gobiernos regionales y de manera específica para el caso del Gobierno Regional Piura, se presentan una serie de deficiencias entre las que se ubican las siguientes:

- En el Caso del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se identifican una gran cantidad de proyectos de inversión que han sido declarados viables y que no han sido considerados e ingresados al presupuesto de la institución para su ejecución. Además para lograr proyectos que se encuentren aptos para ingresar al proceso de ejecución, el tiempo que se cumple entre la formulación de los perfiles de pre inversión y la evaluación, previa

US\$ 566 millones a la empresa brasileña Vale, concesionaria del mismo que comenzó a producir en agosto del año 2010. Fuente: Gobierno Regional Piura

a la declaratoria de viabilidad presenta una gran cantidad de tiempo en días y meses, lo que retrasa el hecho de contar con perfiles aptos para su ejecución. Ello significa elevados períodos de tiempo desde el registro del perfil de pre inversión en el banco de proyectos hasta la declaratoria de viabilidad del mismo.

- En el Sistema de Presupuesto(SNP), se presenta el hecho de que existen proyectos declarados viables cuya determinación de los niveles de inversión son integrales, pero que al momento de asignar recursos a nivel de presupuesto para su ejecución ésta se realiza por metas o etapas, lo que significa fraccionamiento en los proyectos. Ello trae como consecuencia la imposibilidad de medir los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos del estado para satisfacer las necesidades de la población en el ámbito territorial de su competencia que lleve a la mejora en la calidad de vida de los mismos.

Además se presenta una gran cantidad de modificaciones presupuestales debido a que se programa un número específico de proyectos en el Presupuesto Institucional de Apertura(PIA), que es diferente al número de proyectos del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). De ello se desprende una gran porcentaje de proyectos eliminados del PIA que fue entre el 14,0% y 19,0% entre los años 2007 al 2010 así como una gran cantidad de proyectos nuevos que se programan en el PIM mediante modificaciones presupuestales, tal como se verifica en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 2.9
Gobierno Regional Piura: Proyectos programados en el PIA y en el PIM. Período 2004-2010 (En número de proyectos)

Año	N° Proyectos PIA	N° Proyectos Eliminados del PIA	N° Proyectos PIM
2004	52	4	48
2005	104	10	94
2006	227	21	206
2007	269	52	217
2008	266	35	231
2009	202	29	173
2010	170	24	146

Fuente: Subgerencia Regional de Planeamiento, Programación e Inversiones del
Gobierno Regional Piura. Elaboración Propia

A nivel de la programación de los proyectos en el presupuesto institucional se observa una gran cantidad de proyectos, a muchos de los cuales no se les asigna los recursos para su ejecución integral, sino que obedecen a la ejecución de los mismos por etapas, y proyectos que no son competencia de alcance regional, tal como lo establece la Ley Orgánica del Gobierno Regional, lo que significa la atomización del presupuesto de la institución por la gran cantidad de proyectos y por el hecho que los montos asignados a los mismos sean pequeños. Ello significa además que se deja de lado la asignación de recursos para proyectos de alcance regional, de acuerdo a lo establecido en sus competencias.

Por tanto, una adecuada articulación de los Sistemas Administrativos se refleja en el número de proyectos que se llegan a ejecutar durante el año fiscal, con los recursos necesarios, de manera integral, en el

período de tiempo adecuado y de acuerdo a las competencias que la ley establece.

Respecto al Sistema de Planificación se observa el hecho de que muchos de los proyectos que se planifican no se llegan a ejecutar.

Es decir que existen proyectos programados en el Presupuesto Inicial de Apertura y que mediante modificaciones presupuestales se eliminan del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). En el cuadro siguiente se aprecia que a partir del año 2006 el porcentaje de proyectos sin ejecución fluctúa entre el 30,0% al 73,0% inclusive, lo que significa bajos niveles de cumplimiento en los niveles de planificación en esta institución:

Cuadro N° 2.10
Gobierno Regional Piura: Proyectos ejecutados
Período 2004-2010

Año	N° Proyectos PIM	N° Proyectos Sin Ejecución	N° Proyectos Ejecutados	Porcentaje de Proyectos Sin ejecutar
2004	48	5	43	10,0%
2005	94	7	87	7,0%
2006	206	78	128	38,0%
2007	217	65	152	30,0%
2008	231	169	62	73,0%
2009	173	98	75	57,0%
2010	146	39	131	27,0%

Fuente: Subgerencia Regional de Planeamiento, Programación e Inversiones del Gobierno Regional Piura.

Elaboración Propia

2.1.4 Análisis Gráfico y de Correlaciones: Formulación de Hipótesis de Trabajo

Mediante el cuadro 2.11 se muestra el grado o nivel de asociación entre las variables que son objeto del presente estudio: Como variables explicativas se ha considerado a las Transferencias Regionales destinadas a inversión (TRANSF), la Articulación de los Sistemas Administrativos (SISTADM) y los niveles de Planificación (PLANIF) del Gobierno Regional Piura. A continuación se presenta la matriz de correlación que muestra la relación entre la variable dependiente: Capacidad de Gasto en la inversión pública en el Gobierno Regional Piura (CAPGASTO) y las independientes para el período 2004- 2010 a nivel trimestral. De ello podemos concluir que:

- a. Se presenta una fuerte asociación positiva y estadísticamente significativa entre la Capacidad de Gasto en la inversión pública en el Gobierno Regional Piura (CAPGASTO) y las Transferencias Regionales destinadas a inversión (TRANSF). El scatter muestra una regresión positiva entre ambas variables.
- b. Se presenta una fuerte asociación positiva y estadísticamente significativa entre la Capacidad de Gasto en la inversión pública en el Gobierno Regional Piura (CAPGASTO) y la Articulación de los Sistemas Administrativos (SISTADM). El escatter muestra una regresión positiva entre ambas variables.

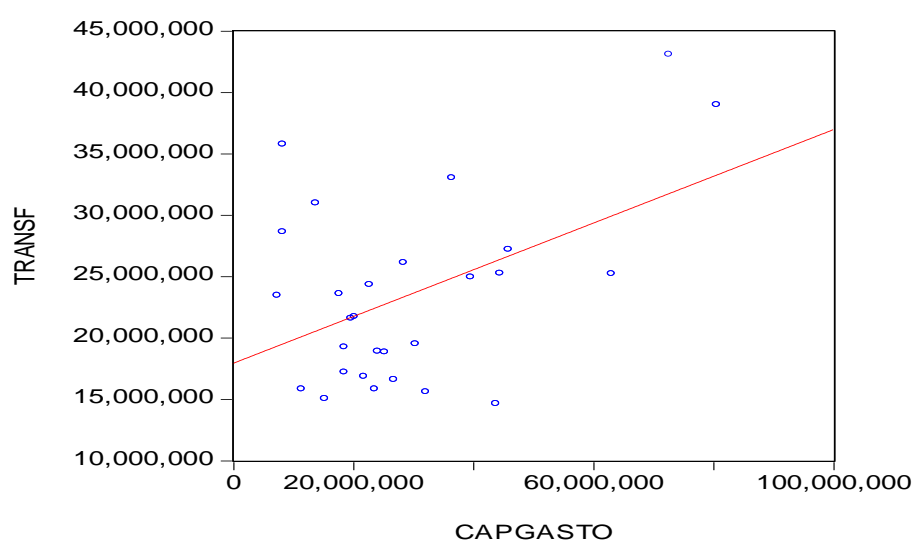
- c. Se presenta una fuerte asociación positiva pero no estadísticamente significativa entre la Capacidad de Gasto en la inversión pública en el Gobierno Regional Piura (CAPGASTO) y la Planificación de la Inversión Pública (PLANIF). El escatter muestra una regresión positiva entre ambas variables.

Cuadro N° 2.11
Coeficientes de Correlaciones, Gobierno Regional Piura 2004-2010

	CAPGASTO	PLANIF	SISTADM	TRANSF
CAPGASTO	1.000000	0.450649*	0.651278*	0.472352*
PLANIF		1.000000	0.751460*	-0.034714
SISTADM			1.000000	0.119436
TRANSF				1.000000

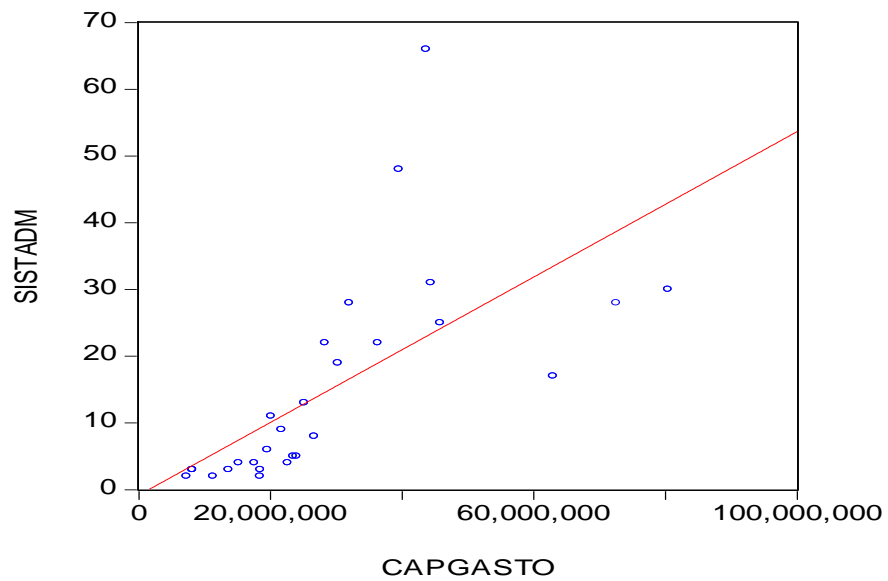
* Estadísticamente significativo al 5%

Gráfico N° 2.14
SCATTER: CAPGASTO Y TRANSF



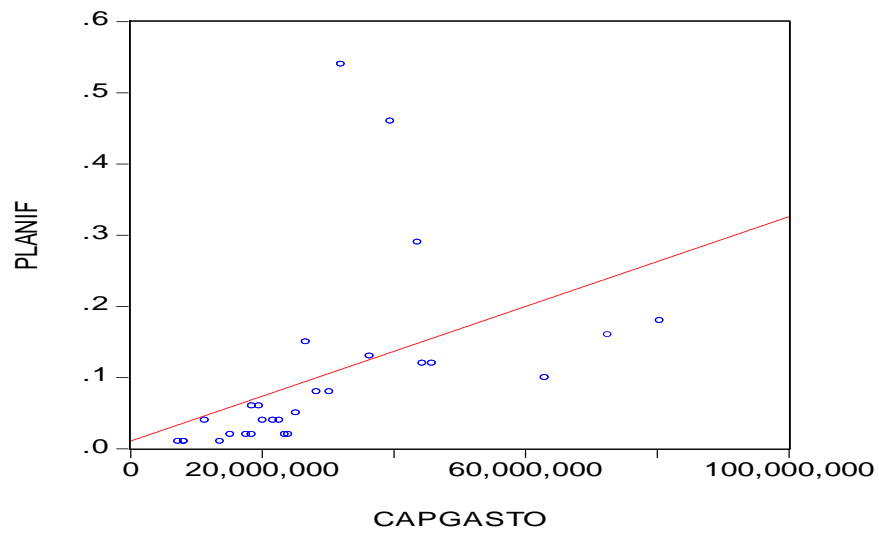
Elaboración propia

Gráfico N° 2.15
SCATTER: CAPGASTO Y SISTADM



Elaboración propia

Gráfico N° 2.16
SCATTER: CAPGASTO Y PLANIF



Elaboración propia

2.2 Marco Legal

El marco legal vinculado al presente estudio se relaciona directamente con las normas presupuestales y de inversión del sector pública, así como la normativa de operación y funcionamiento de las entidades del estado que desarrollan actividades de satisfacción de necesidades de la población a través de infraestructura y servicios, y que a la vez se encuentran concordadas y relacionadas, tal como a continuación se detalla:

En Aspectos Presupuestales y de Planificación

Las normas correspondientes son emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual:

2.2.1 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411

Esta ley aprobada el 06 de Diciembre del año 2004 establece los principios, así como los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto.

Tiene como ámbito de aplicación a las entidades de los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local.

2.2.2 Marco Macroeconómico Multianual (MMM)

Es el programa económico del Gobierno; contiene las principales políticas y proyecciones macroeconómicas para los próximos tres años. El Marco Macroeconómico para el período 2004-2006 establece que el programa económico tiene como propósito fundamental luchar contra la pobreza y el desempleo. Para ello, es imperativo mantener un crecimiento económico alto y sostenido en el mediano y largo plazo, con bajas tasas de inflación y un nivel de reservas internacionales que garantice la sostenibilidad de las cuentas externas. Para el período 2007 – 2011 se plantea como objetivo fundamental complementar los resultados macroeconómicos con mejoras concretas en las variables sociales; en especial, la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. En esta línea, además de un

crecimiento con responsabilidad fiscal y monetaria, se plantea un crecimiento con responsabilidad social, que sea sostenible en el tiempo.

2.2.3 Leyes de Presupuesto del Sector Público para los años fiscales 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Estas leyes establecen los montos de Gastos Corrientes, Gastos de Capital y Servicio de la Deuda, los Créditos Presupuestarios correspondientes a los Pliegos que constituyen los límites para ejecutar gastos durante los años fiscales 2004-2010, así como otras disposiciones vinculadas a la ejecución del Presupuesto.

Estas leyes se emiten para cada año fiscal, por lo que cada una representa una ley diferente, tal como se muestra a continuación:

- Ley N° 29465, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2010 del 17 de Diciembre del año 2009.
- Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, del 10 de Diciembre del año 2008.
- Ley N° 29142, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008, del 30 de Noviembre del año 2007.
- Ley N° 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, del 30 de Noviembre del año 2006.
- Ley N° 28652, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006, del 29 de Noviembre del año 2005.
- Ley N° 28427, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005 del 20 de Diciembre del año 2004.
- Ley N° 28128, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004 del 19 diciembre del año 2003.

2.2.4 Directiva para la Reformulación de los Planes Estratégicos Institucionales de los períodos 2004- 2006.

Mediante la presente directiva aprobada el 10 de Junio del 2003 se establecen las pautas metodológicas para la reformulación o formulación de los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) para el período 2004-2006, concordantes con el Marco Macroeconómico Multianual, la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, la Ley de

Bases de la Descentralización, los Planes de Desarrollo Concertados (PDC) y las orientaciones contenidas en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM).

2.2.5 Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, Ley N° 27245

Esta ley del 23 de Diciembre del año 2009, establece los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, así como también crear el Fondo de Estabilización Fiscal. Ello con el fin de contribuir a la estabilidad económica, condición esencial para alcanzar el crecimiento económico sostenible y el bienestar social.

Esta norma tiene como principio general que el Estado debe asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávit fiscales en los períodos favorables y permitiendo únicamente déficit fiscales moderados y no recurrentes en períodos de menor crecimiento.

2.2.6 Leyes de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para los años fiscales 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Estas leyes establecen los ingresos considerados en cada fuente de financiamiento para atender los gastos financieros y no financieros contenidos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para los años fiscales en mención.

Además, fija reglas de estabilidad presupuestaria para la ejecución del Presupuesto del Sector Público en dicho período.

Estas leyes se emiten para cada año fiscal, por lo que cada una representa una ley diferente, tal como se muestra a continuación:

- Ley N° 29467, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, del 7 de Diciembre del año 2009
- Ley N° 29291, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009, del 30 de Noviembre del año 2008

- Ley N° 29144, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, del 30 de Noviembre del año 2007
- Ley N° 28929, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, del 11 de Diciembre del año 2006
- Ley N° 28653, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006, del 21 de Diciembre del año 2005
- Ley N° 28426, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005, del 26 noviembre 2004 .
- Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal Año 2004, del 30 noviembre 2003.

2.2.7 Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley N° 28112

Esta ley aprobada el 28 de noviembre del 2003, comprende el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados por los sistemas que lo conforman y, a través de ellos, por las entidades y organismos participantes en el proceso de planeamiento, captación, asignación, utilización, custodia, registro, control y evaluación de los fondos públicos.

La presente Ley tiene por objeto modernizar la administración financiera del Sector Público, estableciendo las normas básicas para una gestión integral y eficiente de los procesos vinculados con la captación y utilización de los fondos públicos, así como el registro y presentación de la información correspondiente en términos que contribuyan al cumplimiento de los deberes y funciones del Estado, en un contexto de responsabilidad y transparencia fiscal y búsqueda de la estabilidad macroeconómica.

Están sujetos al cumplimiento de la presente Ley las respectivas leyes, normas y directivas de los sistemas conformantes de la Administración Financiera del Sector Público, dentro del cual se encuentran los gobiernos regionales.

En materia de Descentralización se considera que el marco legal a partir del año 2002 establece las pautas que permiten la transferencia de funciones y programas sociales con la consiguiente descentralización de recursos a través de la descentralización fiscal, en cuyo aspecto no se ha avanzado en consideración, pero cuyas normas existen, tal como a continuación se presentan:

2.2.8 Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783

Esta ley, aprobada el 26 de Junio del año 2002 establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

2.2.9 Ley de la Descentralización Fiscal, Ley N° 28079

Ley aprobada el 23 de Setiembre del año 2003 y que tiene entre sus objetivos:

- Regular la asignación de recursos a los Gobiernos Regionales y Locales, a fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia.
- Establecer mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal para lograr un aumento y mayor eficiencia en la recaudación tributaria y el uso eficiente de los recursos públicos.
- Implementar reglas de responsabilidad fiscal aplicables a las circunscripciones departamentales o regiones y gobiernos locales para que contribuyan, conjuntamente con el nivel de gobierno nacional, con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Estimular el proceso de integración territorial para conformar Regiones competitivas y sostenibles.

En materia de los Organizativos, Constitución y Gestión del Sector Público, se ubica un marco legal que establece claramente las competencias de cada una de las instituciones que forman parte del aparato estatal, a partir del cual se desprenden las funciones, así como las actividades y proyectos que se desarrollan en el Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, tal como a continuación se presentan a modo de resumen:

2.2.10 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo(LOPE), Ley N° 29158

Esta Ley, publicada el 20 de diciembre de 2007 establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.

2.2.11 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867

Esta Ley aprobada el 16 de Noviembre del año 2002 es la que a través del artículo 1° establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.

2.2.12 Acuerdo Regional “Piura 2021”

El Gobierno Regional Piura conjuntamente con las instituciones políticas, económicas, sociales y del sector público del departamento de Piura, suscribieron el “Acuerdo Regional 2007-2021”, documento que establece los Lineamientos de Largo Plazo 2007 – 2021, donde se define la visión, ejes estratégicos y lineamientos de desarrollo, y marca el rumbo a través de lineamientos, políticas o normas de

acción a ser cumplidos por cada uno de los gobiernos regionales que se sucedan durante dicho período.

2.2.13 Plan Estratégico Institucional 2009 – 2011 del Gobierno Regional Piura

El Plan Estratégico del Gobierno Regional Piura, aprobado mediante Ordenanza Regional N° 173 - 2009/GRP-CR busca un alineamiento de la estrategias de desarrollo regional con las estrategias sectoriales y nacionales, armonizándolos a su vez con el Acuerdo Regional 2007-2021 y el Plan Regional Concertado 2007-2010.

2.2.14 Plan Regional Concertado 2007-2010

El Plan de Desarrollo Regional Concertado 2007 - 2011, aprobado con Ordenanza Regional N° 139-2007/GRP-CR del 21 de diciembre de 2007, define los objetivos estratégicos, así como objetivos específicos, políticas y metas a ser cumplidas en dicho período; su objetivo es buscar lograr avances claros en la lucha contra la pobreza y en la construcción de las capacidades humanas y de infraestructura, que se consideran necesarias para viabilizar el logro de la visión de largo plazo.

En Inversión Pública, el marco legal establecido se refiere a la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública, acompañado de dispositivos que reglamentan la organización de este sistema y establecen los procedimientos para el desarrollo del ciclo del proyecto en materia de inversión pública, tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos sub nacionales, tal como mostramos en resumen a continuación:

2.2.15 Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N° 27293.

Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 28 de junio de 2000; modificada por las Leyes Nos. 28522 y 28802, del 25 de mayo de 2005 y el 21 de julio de 2006, respectivamente y por los Decreto

Legislativo Nos. 1005 y 1091, el 3 de mayo de 2008 y el 21 de junio de 2008, respectivamente.

Tiene por finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.

De acuerdo a esta ley quedan sujetas a lo dispuesto en la presente ley las entidades y empresas del Sector Público No Financiero de los tres niveles de gobierno, que ejecuten proyectos de inversión con recursos públicos.

Mediante Decreto Supremo N° 102-2007-EF, se aprueba el Nuevo Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública, el 19 de julio de 2007 y modificado por el Decreto Supremo N° 038-2009-EF, publicado el 15 de febrero de 2009.

2.2.16 Directivas Generales del Sistema Nacional de Inversión Pública desde el año 2000 al año 2010.

Estas directivas establecen las normas técnicas, métodos y procedimientos de observancia obligatoria aplicables a las Fases de Pre inversión, Inversión y Post inversión y a los órganos conformantes del Sistema Nacional de Inversión Pública, dentro de los cuales se encuentran los gobiernos regionales a partir del año 2000. Entre estas directivas encontramos las siguientes:

- Directiva N° 001-2009-EF/68.01 Generales del Sistema Nacional de Inversión Pública del 05 de febrero de 2009.
- Resolución Directoral N° 002-2009-EF/68.01, que aprueba la nueva Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública publicada el 05 de febrero de 2009 y que entró en vigencia el 10 de febrero de 2009.
- Resolución Directoral N° 002-2007-EF/68.01 que aprueba la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 03 de marzo de 2007.

- Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01 que aprueba la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública N° 004-2007-EF/68.01 del 02 de Agosto de 2007.
- Directiva N° 004-2003-EF/68.01, Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, publicada el 14 de Setiembre de 2003, modificada por Resoluciones Directorales Nos. 001-2004-EF/68.01, 004-2004-EF/68.01, 006-2004-EF/68.01 y 004-2005-EF/68.01 del 19 de enero de 2004, el 14 de julio de 2004, el 17 de septiembre de 2004 y el 29 de abril de 2005, respectivamente.
- Resolución Directoral N° 008-2003-EF-68.01, del 19 de setiembre de 2003 que aprueba la “Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública a nivel de Perfil”

2.3 Marco Institucional

El sector público está conformado por aquellas instituciones que establecen el marco regulatorio para el desarrollo y operatividad de las instituciones y los sistemas administrativos que lo conforman entre las cuales encontramos a la Presidencia del Consejo de Ministros(PCM), Ministerio de Economía y Finanzas(MEF), la Contraloría General de la República y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Encontramos además a los Gobiernos Regionales y de manera específica al Gobierno Regional Piura, que actúan como unidades ejecutoras que desarrollan procesos de planeamiento, captación, asignación, utilización y registro de los fondos públicos.

Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), es el ministerio responsable de la coordinación y seguimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Este ministerio, coordina las relaciones con los demás poderes del estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales, las otras entidades del Poder Ejecutivo y la sociedad civil, conciliando prioridades para asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés nacional.

Constituye también función de la Presidencia del Consejo de Ministros promover la mejora permanente de la gestión pública, aprobando y ejecutando políticas nacionales de modernización de la administración pública, mediante el perfeccionamiento de la organización de las entidades públicas, de la eficiencia de los procesos y sistemas administrativos y de la gestión de los recursos humanos.

Ministerio de Economía y Finanzas

El Ministerio de Economía y Finanzas es un organismo del Poder Ejecutivo. Está encargado de planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social del país. Además, diseña,

establece, ejecuta y supervisa la política nacional y sectorial de su competencia asumiendo la rectoría de ella.

El Ministerio de Economía y Finanzas está conformado por dos vice ministerios y dentro de ellos se ubican a las direcciones generales, cada de las cuales cumple funciones específicas en el manejo de los recursos públicos:

El Vice ministerio de Hacienda está conformado por:

- La Dirección General de Presupuesto Público
- La Dirección General de Contabilidad Pública
- La Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público
- La Dirección General de Tesoro y Recursos Públicos

El Vice ministerio de Economía, está conformado por:

- La Dirección General de Política Macroeconómica
- La Dirección General de Política de Inversiones
- La Dirección General de Política de Ingresos Públicos
- La Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales
- La Dirección General de Mercados Financieros, Laboral y Previsional Privados
- La Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad

Contraloría General de la República

Es el órgano de control de los sistemas administrativos del sector público, para lo cual tiene entre sus atribuciones supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control, emitir opinión previa vinculante sobre adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras, participar directamente y/o en coordinación con las entidades en los procesos judiciales, administrativos, arbitrales u otros, para la adecuada defensa de los intereses del Estado cuando tales procesos incidan sobre los recursos y bienes de éste.

Además emite disposiciones y/o procedimientos para implementar operativamente medidas y acciones contra la corrupción administrativa, promoviendo una cultura de honestidad y probidad de la gestión pública, así como la adopción de mecanismos de transparencia e integridad al interior de

las entidades, considerándose el concurso de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.

Gobiernos Regionales : Gobierno Regional Piura

Los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

La misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.

2.4 Los Sistemas Administrativos de los Gestión Pública y de los Gobiernos Regionales

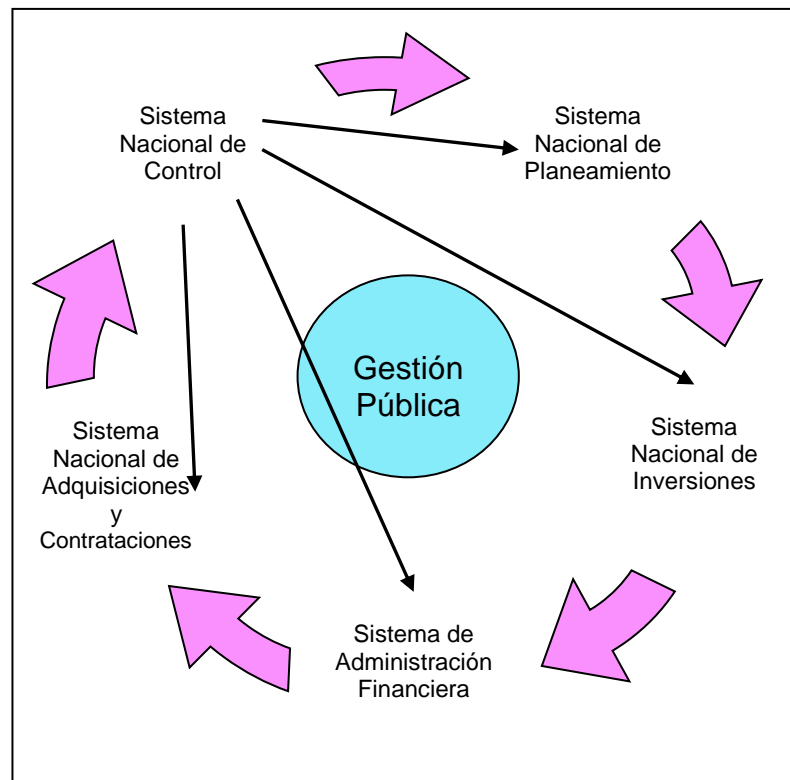
Como parte de la modernización del estado, la gestión pública del país opera mediante sistemas administrativos, que comprende un conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados por las entidades y organismos del sector público dentro de los cuales se encuentran los gobiernos regionales, y que llevan adelante procesos de planeamiento, captación, asignación, utilización, custodia, registro, control y evaluación de los fondos públicos.

Para ello se desarrollan los Sistemas de Administración Financiera que son supervisados por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de sus diferentes unidades orgánicas así como otros sistemas administrativos del estado como el Sistema Nacional de Contrataciones y Adjudicaciones desarrollado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado y el Sistema Nacional de Control administrado por la Contraloría General de la República.

Entre ellos existe un nivel de relación operativa y descentralizada.

Cada uno de estos sistemas administrativos desempeña funciones diferentes que llevan a cumplir objetivos comunes como es la adecuada administración de los recursos públicos. Para ello los sistemas administrativos cumplen funciones diferentes y en diferentes momentos del tiempo a lo largo del año fiscal tomando en consideración que se encuentran interrelacionados, de acuerdo al siguiente detalle que se describe a continuación:

Gráfico N° 2.17
Gobierno Regional Piura : Articulación de los Sistemas
Administrativos del Estado



Elaboración Propia

La relación y el desarrollo de los sistemas administrativos del estado parte del Sistema de Planeamiento e Inversiones. Mediante este sistema se establece la formulación y determinación de los proyectos viables, luego de lo cual son programados en el presupuesto institucional para el año fiscal correspondiente a través del Sistema Nacional de Presupuesto. Ya durante la etapa de ejecución del presupuesto los proyectos ingresan al Sistema de Adquisiciones y Contrataciones para llevar adelante la contratación del proyecto en su fase de ejecución. De manera transversal opera el Sistema Nacional de Control en todos los sistemas administrativos ejerciendo acciones de control a través de la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos del estado.

El Sistema de Planeamiento e Inversiones tiene como instrumento al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Es un sistema administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, métodos,

procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP). Con ello se busca:

- Eficiencia en la utilización de recursos de inversión.
- Sostenibilidad en la mejora de la calidad o ampliación de la provisión de los servicios públicos intervenidos por los proyectos.
- Mayor impacto socio económico, es decir, un mayor bienestar para la población.

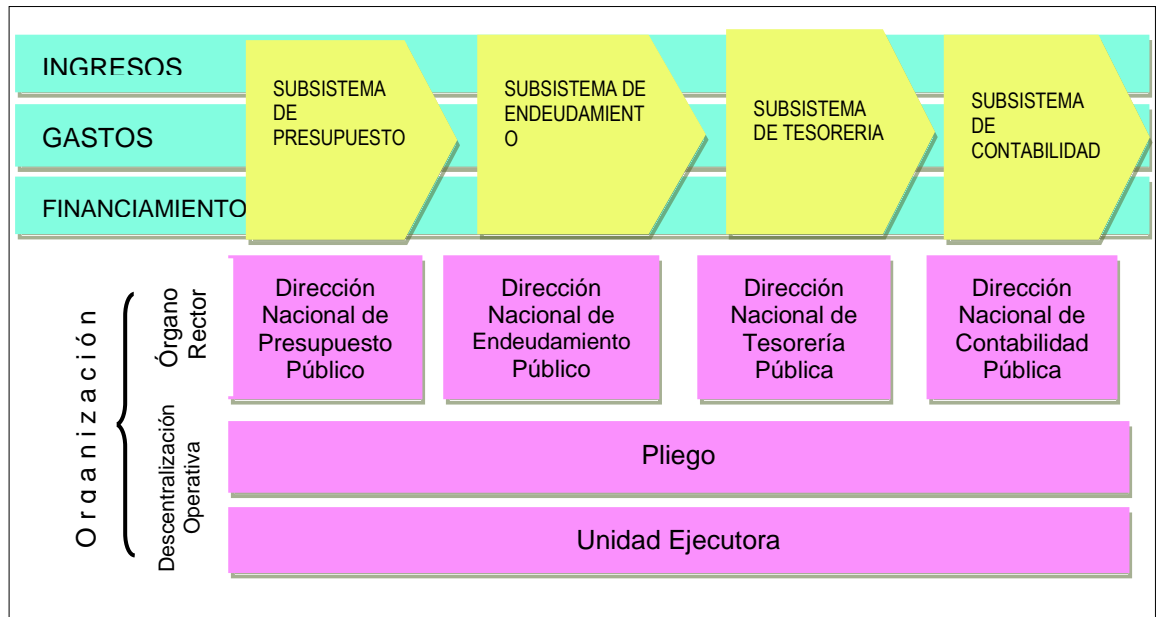
En el **Sistema Nacional de Inversión Pública** hay varios actores, donde cada uno de ellos es responsable de cumplir determinadas funciones a lo largo de la preparación, evaluación ex ante, priorización, ejecución y evaluación ex post de un proyecto. En los Gobiernos Regionales encontramos un Órgano Resolutivo representado por el Presidente Regional, Unidades Formuladoras, una Oficina de Programación e Inversiones y Unidades Ejecutoras.

La **Administración Financiera del Sector Público** se sujeta a la regla de la centralización normativa y descentralización operativa en un marco de integración de los sistemas que la conforman y que utilizan como instrumento operativo al Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público(SIAF).

Los sistemas integrantes de la Administración Financiera del Sector Público y sus respectivos órganos rectores, son los siguientes:

1. Sistema Nacional de Presupuesto: Dirección Nacional del Presupuesto Público;
2. Sistema Nacional de Tesorería: Dirección Nacional del Tesoro Público;
3. Sistema Nacional de Endeudamiento: Dirección Nacional del Endeudamiento Público, y
4. Sistema Nacional de Contabilidad: Dirección Nacional de Contabilidad Pública.

Gráfico N° 2.18
Articulación del Sistema de Administración Financiera con los
subsistemas, pliego presupuestal y Unidades Ejecutoras



Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración Propia

La Administración Financiera del Sector Público está orientada a viabilizar la gestión de los fondos públicos, conforme a las disposiciones del marco legal, promoviendo el adecuado funcionamiento de sus sistemas conformantes, según las medidas de política económica establecidas, en concordancia con la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y el Marco Macroeconómico Multianual.

El Sistema Nacional de Presupuesto es uno de los sistemas administrativos integrantes de la Administración Financiera del Sector Público que comprende un conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del Sector Público en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

De acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, éste está integrado por la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), dependiente del Vice Ministerio de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas, y por las Oficinas de Presupuesto, a nivel de todas las entidades del Sector Público que administran recursos públicos, dentro de los cuales

se encuentran los Gobiernos Regionales y sus organismos y empresas regionales.

El Sistema Nacional de Tesorería que se encuentra a cargo de la Dirección Nacional del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas, comprende el conjunto de órganos, normas, procedimientos técnicas e instrumentos destinados a lograr la adecuada administración de los fondos públicos del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Comprende la administración centralizada de los recursos financieros por toda fuente de financiamiento generados por el Estado y considerados en el presupuesto del Sector Público, por parte del nivel central y de las oficinas de tesorerías institucionales, de manera racional, óptima, minimizando costos y sobre la base de una adecuada programación.

El Sistema Nacional de Endeudamiento a cargo de la Dirección Nacional del Endeudamiento Público establece el conjunto de órganos, normas y procedimientos orientados al logro de una eficiente administración del endeudamiento a plazos mayores de un año de las entidades y organismos del Sector Público; está integrado por la Dirección Nacional del Endeudamiento Público, dependiente del Viceministerio de Hacienda y por las Unidades Ejecutoras las cuales conducen los procesos relacionados con el sistema, a nivel de todas las entidades del Sector Público que administran fondos de las entidades y organismos públicos.

El Sistema Nacional de Contabilidad se encuentra a cargo de la Dirección Nacional de Contabilidad Pública, establece el marco legal y los procedimientos que permitan armonizar la información contable de las entidades del sector público y del sector privado, así como, para elaborar las cuentas nacionales, la Cuenta General de la República, las cuentas fiscales y efectuar el planeamiento que corresponda. Además mediante este sistema se proporciona información contable oportuna para la toma de decisiones en las entidades del sector público y del sector privado.

Sistema Nacional de Contrataciones y Adjudicaciones(SEACE)

Es un sistema administrativo del estado que tiene competencia en el ámbito nacional, y mediante él se supervisa los procesos de contratación de bienes, servicios y obras que realizan las entidades estatales. Mediante el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas vela por el cumplimiento de las normas en las adquisiciones públicas del Estado peruano buscando la transparencia de la contratación pública y la optimización e integración de los procesos técnicos del abastecimiento del Estado. Desarrolla, administra y opera el SEACE

Sistema Nacional de Control

El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.

Su actuación comprende las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades del estado y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

El ejercicio del control gubernamental por el Sistema Nacional de Control en las entidades del estado, se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General de la República, la misma que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución. Dicha regulación permitirá la evaluación, por los órganos de control, de la gestión de las entidades y sus resultados.

El Sistema Nacional de Control tiene como atribución principal efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, el cual también comprende supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control en la ejecución de los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con

prudencia y transparencia fiscal, conforme a los objetivos y planes de las entidades; así como de la ejecución de los presupuestos del Sector Público y de las operaciones de la deuda pública.

Además puede formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno.

Además tiene como atribución impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental con especial énfasis en las áreas críticas sensibles y en los actos de corrupción administrativa

Al final del capítulo concluimos que:

- i. La política fiscal de la Economía Peruana en el período 1970 -2000 muestra situaciones intervencionistas observándose hasta el periodo 1980 una abierta participación del Estado en la actividad económica nacional y en casi todos los agregados macroeconómicos. A partir de 1980 se implementó un programa de privatizaciones de empresas públicas. Sin embargo, en esa época el elevado proceso inflacionario, tenía como una de sus causas la fuerte presión de demanda ante el despilfarro fiscal. Luego del significativo ajuste en la década de los noventa, la situación fiscal aunque con ciertos altibajos se ha mantenido relativamente bajo control, debido entre otras cosas a factores cíclicos como las sustanciales mejoras en los precios de los minerales.
- ii. La inversión pública en la década 1970- 1980 se diversificó en casi todos los sectores económicos, tomando gran importancia las inversiones en el sector de hidrocarburos y, en menor medida, hacia la implementación de una nueva infraestructura nacional. En la década de los ochenta la inversión total alcanzó los niveles más altos de toda su historia, llegando a niveles cercanos al 30,0% del PBI, como consecuencia del crecimiento de la inversión privada y de una estrategia de incrementar la inversión pública en infraestructura (la inversión pública llegó a su máximo alcanzando 9,8% del PBI en 1982).
- iii. En la década de los noventa, las reformas implementadas así como el inicio del proceso de promoción de la inversión privada explican la marcada reducción de la inversión pública por los procesos de

privatización, observándose un promedio de 3,5% del PBI. En la última década, la inversión pública respecto del PIB alcanzó su nivel máximo en el año 2010 (5,9%), y su nivel más bajo en el período 2000-2004 (2.8%), con tendencia creciente a lo largo del período.

- iv. La inversión pública en las dos últimas décadas ha tenido un comportamiento es creciente, la misma que se inicia en el año 1990. En el año 1990 la inversión pública alcanza los S/. 176 millones de nuevos soles, mientras que en el año 2010 se alcanza el máximo nivel de la inversión pública con S/. 25.732 Millones de nuevos soles.
- v. En la última década se observa un comportamiento creciente de la disponibilidad de recursos orientados a la inversión pública en los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y gobiernos locales). Las transferencias que reciben los Gobiernos Regionales y que son destinadas a inversión han alcanzado los S/. 2.476,8 millones de nuevos soles en el año 2010 en relación a los transferencias recibidas en el año 2004 (S/. 526,3 millones de nuevos soles), lo que representa un incremento del 371,0%.
- vi. En el caso específico del Gobierno Regional Piura, la tendencia es creciente en los niveles de trasferencias de los recursos destinados a inversión. A partir del año 2004, los recursos se han incrementado en 115,0% en 7 años, debido a la mayor disposición de recursos provenientes del canon petrolero principalmente, que ha pasado de S/. 34,40 millones de nuevos soles en el año 2004 a S/. 82,50 millones de

nuevos soles en el año 2010, y cuyo monto máximo se ubicó en el año 2008 con S/ 102.20 millones de nuevos soles.

vii. Respecto a la ejecución de la inversión pública por cada nivel de gobierno, los gobiernos regionales han alcanzado niveles de ejecución por debajo de los niveles de ejecución del gobierno nacional, hecho que se observa específicamente los años 2005(68,7% en comparación con el 75,0% del Gobierno Nacional, 2006 (55,2% en comparación con el 67,0% del Gobierno Nacional), 2007 (42,6% en comparación con el 64,1% del Gobierno Nacional), 2009 (58,3% en comparación con el 80,2% del Gobierno Nacional) y en el año 2010 (72,7% en comparación con el 81,2% del Gobierno Nacional).

viii. En el caso del Gobierno Regional Piura, los niveles de ejecución presupuestal de los gastos destinados a inversión han alcanzado al año 2004 su máximo nivel con el 82,8% y con un monto ejecutado de S/. 88,5 millones de nuevos soles, mientras que el mínimo nivel se alcanzó en el año 2009 con el 48,5%. De estas estadísticas se observa además que los máximos niveles de ejecución presupuestal se alcanzan con bajos niveles de presupuesto asignado a inversión, mientras que los niveles de ejecución son bajos a medida que el presupuesto se incrementa.

ix. La gestión pública en el Perú se desarrolla mediante la operación de sistemas administrativos. Cada uno de estos sistemas administrativos desempeña funciones diferentes que llevan a cumplir objetivos comunes como es la adecuada administración de los recursos

públicos. Para ello los sistemas administrativos cumplen funciones diferentes y en diferentes momentos del tiempo a lo largo del año fiscal tomando en consideración que se encuentran interrelacionados, pero que presentan algunas deficiencias en su operación.

- x. En los Sistemas Administrativos de los gobiernos regionales y de manera específica para el caso del Gobierno Regional Piura, se observa que en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) existe una gran cantidad de proyectos de inversión que han sido declarados viables y que no han sido considerados e ingresados al presupuesto de la institución para su ejecución, además de la demora en los tiempos desde el registro del perfil de pre inversión en el banco de proyectos hasta la declaratoria de viabilidad
- xi. En el Sistema de Presupuesto (SNP) existen proyectos declarados viables cuya determinación de los niveles de inversión son integrales, pero que al momento de asignar recursos a nivel de presupuesto para su ejecución ésta se realiza por metas o etapas, lo que significa fraccionamiento en los proyectos. Además existe una gran cantidad de modificaciones presupuestales, es decir que los niveles de proyectos eliminados del PIA llegaron entre el 14,0% y 19,0% entre los años 2007 al 2010 así como una gran cantidad de proyectos nuevos que se programan en el PIM mediante modificaciones presupuestales, que no habían sido considerados inicialmente.
- xii. Se ha identificado además en la programación presupuestal gran cantidad de proyectos que no son competencia de alcance regional, lo

que significa la atomización del presupuesto de la institución por la gran cantidad de proyectos y por el hecho que los montos asignados a los mismos sean pequeños, dejándose de lado la asignación de recursos para proyectos de alcance regional.

- xiii. En el Sistema de Planificación existen proyectos programados en el Presupuesto Inicial de Apertura y que mediante modificaciones presupuestales se eliminan del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). A partir del año 2006 el porcentaje de proyectos sin ejecución fluctúa entre el 30,0% al 73,0% inclusive, lo que significa bajos niveles de cumplimiento en los niveles de planificación en esta institución.
- xiv. En base al análisis de correlación y de scatter gráfico se propone como hipótesis exploratoria a ser testeada, que en el período 2004 – 2010 en el caso del Gobierno Regional Piura, las Transferencias Regionales destinadas a inversión y la Articulación de los Sistemas Administrativos han tenido un impacto positivo sobre la Capacidad de Gasto en la inversión pública en el Gobierno Regional Piura. Asimismo los niveles de Planificación desarrollados en esta institución han tenido un impacto positivo en la Capacidad de Gasto en la inversión pública en el Gobierno Regional Piura.

CAPÍTULO 3

APROXIMACIONES TEÓRICAS

3.1 Marco Teórico

Para analizar la capacidad de gasto de las instituciones públicas en el Perú, existen diversos aspectos teóricos que nos llevan a analizar y relacionar la Economía del Bienestar, el Desarrollo Económico y Social como objetivo primordial y luego las Reforma del Estado y la Descentralización así como la Medición del Desempeño de estas instituciones para generar mejora en la calidad de vida de la población, aspectos teóricos que se orientan e identifican con los objetivos de la presente investigación.

3.1.1 Teoría del Bienestar

La economía del bienestar se relaciona con las recomendaciones de política económica, donde se incluyen en la fundamentación teórica aspectos relacionados con las preferencias del consumidor: utilidad, satisfacción o el bienestar logrado a partir de unas rentas y la asignación de recursos.

Economía del Bienestar supone que la producción de los servicios está sujeta a rendimientos a escala, lo que implica costos medios y marginales constantes. Tiebout (1956) manifiesta que en este caso la existencia de comunidades relativamente pequeñas, cuyos habitantes sean homogéneos en cuanto a gustos e ingresos, permite revelar mejor las preferencias y asegura la eficiencia en la asignación de los bienes públicos.

Junto con la declinación de las concepciones vinculadas al Estado de bienestar, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta hasta fines de los noventa van a predominar concepciones que consideran que el eje dinámico del crecimiento económico es el sector

privado y que asignan al Estado el rol de estabilizar las economías asegurando un marco de equilibrio macroeconómico²⁰.

A la luz del Consenso de Washington, en los noventa, se promueven políticas de “downsizing”²¹ y traspaso a manos privadas de las empresas públicas. En forma paralela se proponían sistemas de modernización de la gestión pública con el enfoque de la Nueva Gestión Pública²².

Echebarría (2000) señala que aunque estas reformas se asociaron a gobiernos conservadores o neoliberales desde una óptica reduccionista, lo cierto es que los procesos de reforma se desarrollaron en países con gobiernos de distintas tendencias, de izquierda y de derecha. Si bien hubo matices en los enfoques²³, en los procedimientos y en sus consecuencias, en general todos compartían la expectativa de realizar cambios profundos en el papel y funcionamiento del Estado centrados en la atención de las necesidades concretas del ciudadano²⁴.

Respecto a los roles que cumple el estado, Musgrave (1992) afirmó que los roles que cumple el estado son las de financiación, asignación, distribución y estabilización. Para ello establece las condiciones para conseguir la máxima Eficiencia Económica en términos de maximizar la producción con una cantidad dada de Recursos y optimizar la distribución de bienes y servicios, evaluando las políticas que persiguen la consecución de ciertas metas que se consideran deseables desde el punto de vista del bienestar²⁵.

²⁰ Tomado de Tavares, Martus; Berretta Nora. Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). Abril 2006. 68 Pág.

²¹ Disminución del tamaño y el costo del sector público

²² Más conocido como NPM (New Public Management)

La OECD²⁶ (1995-2001) manifestó que la Economía del Bienestar se emplea para distinguir las circunstancias en las que puede esperarse que los mercados funcionen bien de aquellas otras en las que no son capaces de generar resultados deseados.

La eficiencia en el sentido de Pareto se utiliza a menudo para evaluar la deseabilidad de una asignación de recursos. En ese sentido, Musgrave(1992: 38-40) señaló que “si la asignación no es eficiente en el sentido de Pareto, es despilfarradora, ya que es posible mejorar la situación de alguien sin perjudicar a nadie. La mejora en el sentido de Pareto determina una reasignación de recursos que implica un aumento el bienestar de una persona y que no lleva aparejada la reducción del bienestar de ninguna otra”

Al inicio de la década actual comienza a aceptarse en forma explícita que el crecimiento económico por sí sólo no alcanza para asegurar que se derrame bienestar en toda la población. Se revaloriza nuevamente el papel del sector público en relación a diseñar e implementar políticas públicas que promuevan la incorporación de los sectores sociales a los beneficios del crecimiento económico aunque sin sustituir el rol central del sector privado como eje dinámico del crecimiento económico (Tavares, 2006).

²⁶ La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos es una organización internacional intergubernamental que reúne a los países 30 países más industrializados de la economía de mercado para intercambiar información y armonizar políticas para con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y coadyuvar a su desarrollo y al de los países no miembros.

3.1.2 Teorías del Desarrollo y el Rol del Estado

Las teorías del Desarrollo Económico y Social han evolucionado a través de los años, ya que la literatura nos muestra que las teorías Marxista y Keynesiana de alguna manera identificaban la importancia del estado para reforzar los estándares de vida de la población. Sin embargo, la teoría Neoclásica le restó importancia ya que el paradigma de esta escuela se basaba en la estabilización y el ajuste estructural.

John Maynard Keynes (1936), rompía con los principios de la economía clásica. Así, mientras los economistas ortodoxos pensaban que el libre juego de las fuerzas del mercado aseguraría el reajuste de la economía y el retorno del empleo, Keynes creía que sólo la intervención del gobierno estimulando la inversión y la demanda pondría fin a la situación de recesión y desempleo.

Keynes entendía, que se necesitaba una acción directa del gobierno encaminado a favorecer las inversiones mediante una regulación adecuada de la demanda agregada a través del triple mecanismo de la política presupuestaria, de la política monetaria y de la política fiscal, estimulando directamente la inversión y el empleo y aumentando para ello el gasto público. Esas fueron las ideas que permitirían la reconstrucción de todas las economías europeas occidentales después de 1945 y que propiciarían sus espectaculares niveles de crecimiento y que son tal útiles hoy en día.

Siguiendo esta corriente, destaca la *Teoría de la Dependencia*, que combina elementos neo-marxistas con la teoría económica keynesiana, y que surgió después de la Segunda Guerra Mundial, en 1950 como resultado, de las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con Raúl Prebisch, quien señala que ... *“para crear condiciones de desarrollo dentro de un país es necesario poner énfasis en adecuados indicadores de las variables económicas. A partir del enfoque*

económico de Keynes, la teoría de la dependencia rescata que además es necesario promover un papel gubernamental más efectivo para reforzar las condiciones de desarrollo nacional y aumentar los estándares de vida del país”.

En la década de los sesenta el enfoque de estas teorías se fue modificando orientando su tendencia a afirmar que el crecimiento económico no resultaba suficiente para garantizar el desarrollo, ya que un grupo de países que lograron importantes crecimientos no reflejaron mejoras relevantes en índices sociales como la salud y la educación.

En los años ochenta, la economía neoclásica sustituyó como paradigma dominante a las otras escuelas de pensamiento. Son los años de la estabilización y el ajuste estructural²⁷. Su campo de acción es el de la política macroeconómica ²⁸ . Sin embargo, la dimensión microeconómica no ha sido tan cuidada. Tan importante como lo anterior es que una dimensión fundamental había sido omitida: los efectos sociales.

Kliksberg en los noventa a través del Banco Interamericano de Desarrollo señala que *“no basta el crecimiento para solucionar la pobreza. Pueden incluso darse tasas significativas de crecimiento y, al mismo tiempo continuar en vigencias algunas carencias para amplios sectores de la población”.*

Amartya Sen en las “Teorías del Desarrollo a principios del Siglo XXI” (1995) realiza un análisis a la evolución de las teorías del desarrollo. *“[...] ha habido un profundo error conceptual. Se ha marginado, postergado, o sacrificado el gasto en lo social en nombre de consideraciones cortoplacistas”.* Además sostiene que

²⁷ La estabilización consiste en mantener los equilibrios macroeconómicos: una inflación contenida, déficits públicos y exteriores reducidos o nulos y una deuda externa controlada

²⁸ La política macroeconómica se orienta a la política monetaria para controlar la inflación, la fiscal para contener el déficit público y la de tipo de cambio para evitar el desequilibrio externo

“la evidencia de fines del siglo XX demuestra que ese gasto es una palanca eje del desarrollo futuro. Educación, salud, y nutrición entre otros no son en realidad gastos sino "inversiones" de muy alta rentabilidad, y los países que han asignado recursos sostenidos a estos campos, y los han manejado con eficiencia, están cobrando ahora beneficios muy importantes en términos de progreso, y ventajas competitivas” (Sen 1995: 98) .

Según Sen(1995) *“La concepción GALA del desarrollo armoniza de una forma natural la interdependencia existente entre mejorar el bienestar social y estimular la capacidad productiva y el desarrollo potencial de una economía.”*

Sen (1995) señala que algunos de los efectos del consumo social, incluidos la educación y la atención de la salud van más allá de la productividad económica y del bienestar inmediato. Manifiesta que

“La ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas”(Sen: 102).

Además, Sen(1995) afirma que

“el alcance del desarrollo y sus connotaciones prácticas han de plasmarse en el terreno de la política estatal, ya que si bien la prosperidad económica y una situación demográfica favorable fomentan el bienestar y la libertad de una sociedad, no deja de ser cierto que una mayor educación, prevención y atención de la salud, y otros factores similares afectan las auténticas libertades de que disfruta la población”.(Sen: 108)

Para Sen(1995),....

“El desarrollo debe entenderse como la ampliación de las capacidades de las personas, tanto a nivel económico como cultural, social o político. Libertad para no padecer privaciones ni enfermedades fácilmente curables, para poseer una vivienda digna, para participar en la toma de decisiones colectivas, para disfrutar del nivel educativo deseado, para profesar, expresar y difundir libremente las propias ideas (sean estas políticas o religiosas) o para vivir en un entorno cultural propio”(Sen: 74).

Wolfenson(1996), ex Presidente del Banco Mundial ha planteado al respecto: *“Sin desarrollo social paralelo no habrá desarrollo económico satisfactorio”*. En ese sentido la visión que aparece es que no es viable el desarrollo social sin crecimiento económico pero el mismo, a su vez, no tendrá carácter sustentable si no está apoyado en un intenso crecimiento social.

Kliksberg(2000) señala que no basta el crecimiento para solucionar la pobreza. Pueden incluso darse tasas significativas de crecimiento y, al mismo tiempo continuar en vigencias algunas carencias para amplios sectores de la población. Además, el crecimiento no ha sido acompañado por un mejor acceso a protección de salud, educación, servicios públicos y otros factores que contribuyen al bienestar social.

Recomienda que...

“Junto a los esfuerzos que es desde ya necesario realizar por el crecimiento, debe practicarse activas políticas de desarrollo social, y debe mejorarse la equidad. Deben formar parte de dichas políticas las inversiones, mantenidas en el tiempo y considerables en educación y salud, extensión de los servicios de agua potable, instalaciones sanitarias y energía eléctrica, protección a la familia, y otras. Para que el crecimiento signifique bienestar colectivo debe haber simultáneamente desarrollo social” Kliksberg(2000:14).

Señala también que en el nuevo razonamiento que emerge en el mundo de la globalización, la revolución tecnológica permanente, y la competitividad, comienzan a haber cambios importantes en categorías tradicionales. En lugar de "gasto social", se habla cada vez más de "inversión social". Esa inversión, no es simplemente un paliativo, de objetivos esencialmente asistenciales. Se trata de poner en marcha a través de ella "palancas centrales" para el crecimiento y la competitividad en las nuevas condiciones.

Kliksberg(2000) respecto a la "inversión social" señala además que no es un gasto en consumo, sino que administrada con eficiencia "crea capital", humano y social, y esa acumulación es insustituible para un desarrollo sostenido, por lo tanto se hacen necesarias amplias inversiones sociales operadas con eficiencia.

Klisberg en el "Carácter estratégico de la inversión social"(2000) señala que la inversión en mejoramiento y ampliación del capital social de un país, en perfeccionar sus instituciones, en crear nuevas formas y espacios organizacionales aptos para dar mejores respuestas, en generar redes que conecten a sus actores, en desarrollar sus potencialidades culturales, tiene efectos multiplicadores sobre el desarrollo. En lugar de "gasto social", se habla cada vez más de "inversión social".

Escribano (2004) esboza el concepto de "desarrollo" como un proceso que abarca crecimiento económico y modernización económica y social, consistente ésta en el cambio estructural de la economía y las instituciones (económicas, políticas, sociales y culturales) vigentes en el seno de una sociedad, cuyo resultado ultimo es la consecución de un mayor nivel de desarrollo humano y una ampliación de la capacidad y la libertad de las personas.

Cuadro N° 3.1
Versiones Teóricas del Desarrollo y El Rol del Estado

Teoría	Representante	Aspectos Teóricos	Comentarios
Teoría Keynesiana	John Maynard Keynes (1936)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sólo la intervención del gobierno estimulando la inversión y la demanda pondría fin a la situación de recesión y desempleo. ▪ Se necesita una acción directa del gobierno encaminado a favorecer las inversiones a través del triple mecanismo de la política presupuestaria, de la política monetaria y de la política fiscal, estimulando directamente la inversión y el empleo y aumentando para ello el gasto público. 	Estas bases teóricas fueron tomadas para la reconstrucción de todas las economías europeas occidentales después de 1945 y que propiciarían sus espectaculares niveles de crecimiento y que son tal útiles hoy en día.
Teoría de la Dependencia	Raúl Prebisch de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Después de la Segunda Guerra Mundial	Es necesario promover un papel gubernamental más efectivo para reforzar las condiciones de desarrollo nacional y aumentar los estándares de vida del país.	
Cambio de Enfoque	Años 60s	El crecimiento económico no resultaba suficiente para garantizar el desarrollo	Un grupo de países que lograron importantes crecimientos no reflejaron mejoras relevantes en índices sociales como la salud y la educación.
Economía Neoclásica	Años 80s	El campo de acción del desarrollo es la política macroeconómica: se orienta a la política monetaria para controlar la inflación, la fiscal para contener el déficit público y la de tipo de cambio para evitar el desequilibrio externo	La dimensión microeconómica no ha sido tan cuidada. Se había omitido los efectos sociales.
Teoría del Desarrollo Social	Años 90s: Amartya Sen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El gasto social es una palanca eje del desarrollo futuro. Educación, salud, y nutrición entre otros no son en realidad gastos sino "inversiones" de muy alta rentabilidad. ▪ El desarrollo debe entenderse como la ampliación de las capacidades de las personas, tanto a nivel económico como cultural, social o político. 	Los países que han asignado recursos sostenidos a estos campos, y los han manejado con eficiencia, están cobrando ahora beneficios muy importantes en términos de progreso, y ventajas competitivas
Teoría del Desarrollo Social	Inicio del 2000: Kliksberg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Junto con los esfuerzos por el crecimiento, debe practicarse activas políticas de desarrollo social, y debe mejorarse la equidad. ▪ Para que el crecimiento signifique bienestar colectivo debe haber simultáneamente desarrollo social 	

3.1.3 Modernización- Reforma del Estado y Descentralización

Respecto a la Reforma del Estado, en la Cumbre de las Américas de 1998, en el Consenso de Santiago (o neo-Consenso de Washington) se manifestó que *“Las debilidades institucionales constituyen un cuello de botella para transformaciones económicas más profundas, reafirmandose que la calidad del gasto público es tan importante como el balance fiscal”*. De este modo, la preocupación por el funcionamiento del aparato estatal volvió a estar en el centro del debate.

Bonnefoy (2003) explica que en hasta la década pasada el modelo de gestión burocrático-tradicional se caracterizaba por un énfasis en los insumos del proceso y en el control externo. El nuevo modelo de gestión orientada a los resultados se enfoca en los impactos de la acción pública, donde lo relevante son los resultados, las metas, los indicadores de desempeño y los estándares.

Kliksberg (1998: 54,56) ya a finales de la década anterior plantea el rol de un *estado mínimo* y cómo dotarlo de la capacidad de gestión necesaria para llevarlo a cabo con eficiencia. Plantea la necesidad de reconstruir el estado a través de la conformación de un *“estado inteligente”* en lo social, concentrado en roles estratégicos para la sociedad, con una política de estado en educación, en salud, nutrición y cultura, orientado a superar las enormes inequidades, capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil .

Klisberg (2005) señala que la Gerencia social eficiente tiene que ver con optimizar el rendimiento de los esfuerzos del Estado y los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes déficit sociales de la región, y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social.

La crisis de la planificación central dejó el espacio libre al paradigma económico neoliberal, que básicamente planteaba devolver al libre

mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos. Erich (1990). Sin embargo, transcurrido un tiempo se comprobó – con un alto costo - que para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un desarrollo institucional que garantice la competencia, desarrollo que en la región es aún muy incipiente. Además, resultaba indispensable la intervención del Estado para que el crecimiento sea equitativo tanto respecto a las sociedades actuales como a las del futuro.

Erich (1990) señala por tanto que frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor. Si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le correspondería, básicamente: (i) en lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad; (ii) en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y (iii) en lo político, viabilizar una participación constructiva.

La iniciativa británica Next Steps, está considerada una de las reformas de la maquinaria gubernamental con mayor éxito en las últimas décadas. Next Steps transformó el gobierno británico separando la entrega de servicios de las funciones de definición de políticas de los ministerios. Los servicios han sido encomendados a mas de 100 agencias ejecutivas autónomas, cada de una de las que cuenta con su propio estatuto constitutivo (llamado documento-marco), que define sus funciones y la manera en la que se responsabiliza. Cada agencia negocia metas de rendimiento con el ministerio del que depende y elabora informes sobre el grado de cumplimiento de los mismos²⁹.

Next Steps ha sido un éxito en la medida en que las nuevas agencias y sus directivos han sido capaces de establecer medidas de rendimiento en el diseño y la entrega de los servicios. Sin las nuevas

²⁹ Una valoración favorable de la iniciativa Next Steps puede encontrarse en David Osborne y Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*, Addison-Wesley Publishing Company, 1997.

agencias, las medidas de rendimiento hubiesen tenido un escaso impacto³⁰.

La reforma del gobierno y del sector público se reconoce hoy como aspectos fundamentales del proceso de desarrollo. Como sostiene Wiesner (1993), una de las lecciones más interesantes que nos dejó la crisis de la deuda fue el descubrimiento que la reforma del sector público y el desarrollo institucional parecen ser el eslabón crucial entre la corrección macroeconómica y el crecimiento sostenible.

Osborne y Gabler *Reinventing Government* (1993), en la década pasada ya fueron imponiendo el paradigma de la nueva gestión pública, caracterizada entre otras cosas, por la preocupación creciente por los productos, resultados e impactos, con el abandono consiguiente del uso de controles de insumos y procedimientos burocráticos. Entre los criterios o elementos centrales de esta orientación destacan los siguientes:

- Devolución de la autoridad de gestión y los controles, con el desarrollo consiguiente de nuevos mecanismos de rendición de cuentas.
- Lugar destacado de la privatización, la corporatización y la contratación externa de los servicios anteriormente prestados exclusivamente por el sector público. Introducción en el sector público de sistemas y procedimientos antes considerados del dominio exclusivo del sector privado, como la planificación estratégica, la gestión integral de la calidad, el establecimiento de cotas de referencia, las recompensas basadas en el rendimiento, y los sistemas de información sobre la gestión (cf. Dorsch y Yasin, 1998; Kouzmin y otros, 1999).
- Mayor énfasis en la eficacia, la eficiencia y la satisfacción del cliente (cf. Hood, 1993; Minogue, Polidano y Hulme, 1998).

³⁰ Schick(2002).

Es necesario tener en cuenta que los organismos donantes colocan ahora al buen gobierno entre los primeros lugares de las prioridades de desarrollo. El Banco Mundial (1997) ha llegado progresivamente a aceptar el papel vital que el buen gobierno y las instituciones desempeñan en el proceso de desarrollo, concepto que se afincó con la publicación de su World Development Report (1997) sobre el tema del Estado en un mundo cambiante. El Presidente del Banco señaló que “sin un Estado eficaz, resulta imposible el desarrollo sostenido, tanto económico como social”.

Además, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha promovido y financiado activamente la modernización y han llegado a la conclusión de que es necesario tener un estado eficaz para combatir la corrupción, alentar los flujos internos de capital, mejorar los servicios públicos, promover el rendimiento de cuentas, nutrir a la sociedad civil y alentar otras condiciones favorables para el desarrollo.

A inicios de la presente década, el organismo británico de asistencia bilateral (Department for International Development) ha publicado un documento de política y discusión sobre la forma de hacer funcionar el gobierno en beneficio de los pobres, que establece un claro nexo entre el mejoramiento de las estructuras y procesos de gobierno con la reducción de la pobreza. Schick(2003).

Schick(2002,3) señala en el caso del papel del Estado, que en la medida en que la provisión de servicios se ha hecho más importante, la diversidad ha ido reemplazando a la uniformidad, para atender las diferentes necesidades de los ciudadanos. Señala que ... “Un Estado que rinde debe servir a los ciudadanos, aunque lo tenga que hacer a través de formas diferentes”.

Esta lógica ha llevado a los modernizadores del Estado a diseñar formas de administración más flexibles que ofrezcan a los directivos públicos una mayor discrecionalidad en la gestión de los programas y la utilización de los recursos.

Frente al paradigma económico neoliberal del estado mínimo emerge la necesidad de un estado regulador y redistribuidor, donde una de las formas de lograrlo es orientando la estructura y organización del Estado de manera descentralizada

Schick(2003) afirma que la descentralización es uno de los pilares clave de la modernización del estado, no sólo en los países grandes con poblaciones diversas sino también en los pequeños para los cuales alguna vez se consideró que la centralización era la estructura más apropiada..

En ese sentido, para Albuquerque (2004)....

“Es importante constatar que los procesos de descentralización más avanzados, esto es, aquellos que incluyen una elección directa de todos los niveles de representación pública territorial, desde las alcaldías a las regiones, y que transfieren recursos y capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales, constituyen bases mucho más consistentes para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local”.

Tello(2006) también señala respecto a la descentralización fiscal que si ciertos bienes y servicios públicos pueden ser provistos de manera más eficiente por gobiernos locales, y otro grupo de ellos por un gobierno central, entonces ¿cuáles serían las formas y las responsabilidades de cada nivel-estamento de ‘gobierno’ que se requerirá para financiar (a través de la recolección de impuestos u otros medios) y asignar los gastos de los bienes y servicios públicos de ambos ámbitos el nacional y el local?.

(Litvack1999) manifiesta que un aspecto importante, a tener en cuenta del proceso de descentralización es el administrativo. Este aspecto se refiere a la capacidad de los entes políticos de alcanzar asignaciones de recursos eficientes y equitativas a través de ‘intervenciones’ fiscales y regulaciones. Los problemas de la capacidad de la implementación de políticas del gobierno central son extendidos a los gobiernos locales ante la escasez de una ‘burocracia’ calificada.

Respecto a la descentralización administrativa y fiscal, Allen(2003) señala que los servicios públicos mejoran cuando la responsabilidad es local. Afirma que “La descentralización es parte de una estrategia más amplia para desviar a los gobiernos nacionales de la responsabilidad directa por la prestación de servicios.

De acuerdo a Litvack (1999:45)...

“El gobierno central puede ‘transferir’ las diversas funciones a los gobiernos regionales o locales a través de cuatro formas: i) Desconcentración. Bajo esta forma, el gobierno central dispersa sus funciones y responsabilidades en oficinas ‘regionales o locales’ esparcidas a lo largo del territorio para ‘mejorar’ la recepción de los bienes y/o servicios públicos destinados a las localidades donde dichas oficinas están ubicadas; ii) Privatización: bajo esta forma, el gobierno transfiere a entes privados la propiedad; la concesión o coparticipación de un bien o servicio público; iii) Delegación: bajo esta forma, el gobierno central transfiere parte de la responsabilidad de las decisiones de política y la administración de los bienes y servicios públicos a los gobiernos locales y regionales (incluso a entidades no gubernamentales). Sin embargo, la responsabilidad definitiva recae sobre el gobierno central; iv) Devolución: bajo esta forma, el gobierno central transfiere autoridad a los gobiernos locales y regionales para las decisiones, implementación y administración de la política, y los bienes y servicios públicos”.

Tomando como referencia los aportes de Litvack, Tello(2006) señala...
“La Descentralización es definida como el proceso de transferencia de autoridad o responsabilidad de las decisiones de política, planeamiento; y administración de las funciones públicas a entes locales, regionales, públicos, privados o mixtos localizados en áreas geográficas específicas”.

Arraigada (2006) muestra que la tendencia histórica de América Latina ha sido centralizadora, de allí la gran importancia que se le ha

atribuido a la descentralización. Esta se plantea bajo la premisa de que jerarquizar y fortalecer la acción pública en el nivel territorial favorecería la eficacia de los programas sociales. También supone aumentar la efectividad política y la referencia cultural de los programas con sus participantes, lo que significa un compromiso mayor de parte de las comunidades involucradas y, entonces, una mayor equidad territorial.

Arraigada(2006) plantea que todo proceso de descentralización debe ser acompañado de un sistema de seguimiento y evaluación permanentes que permita corregir o reforzar las estrategias de acuerdo con sus impactos en las condiciones de vida de la población. La puesta en marcha de procesos de descentralización de cierta data en la región permite algunas evaluaciones puntuales de los procesos de descentralización llevados a cabo en algunos países.

3.1.4 Medición del Desempeño del Estado y sus determinantes

Según Schick(2002, 3),

“Actualmente los Estados no sólo hacen más de lo que hacían, sino que lo hacen de modo diferente. Uno de los temas es que el Estado que rinde es inherentemente un Estado en transición, que se adapta a condiciones y oportunidades cambiantes. El rendimiento no es una medida estática, sino que requiere una retroalimentación constante desde la situación y los resultados hacia las políticas y actuaciones”.

Schick(2002, 5) explica que en el Estado que rinde, las medidas del rendimiento pueden ser construidas como medidas de cambio. El cambio puede medirse en comparación a otros gobiernos, al pasado o en función de metas y objetivos. De hecho, las metas de rendimiento se han hecho muy populares porque permiten a los gobiernos comparar los cambios en relación a un estándar preestablecido. Un Estado que rinde no está satisfecho con los resultados que obtiene sin más, sino que de manera proactiva busca la mejora por todos lados y modifica sus objetivos y programas.

Allen(2002) señaló que los pioneros en el impulso a la mejora del rendimiento han sido algunos países anglosajones y escandinavos que algunos consideran entre los que mejor funcionan del mundo. Debemos preguntarnos por qué estos países se preocupan más por la mejora de los servicios públicos que otros, cuya situación relativa es mucho más deficiente. Parte de la respuesta puede relacionarse con el hecho de que los gobiernos bien gestionados están en mejor posición para tomarse el rendimiento en serio que aquellos que tienen graves problemas organizativos.

Otra razón es que el rendimiento es a los gobiernos lo que la auto-realización en la jerarquía de necesidades de Maslow; el Estado se encuentra maduro para gestionarse por resultados sólo cuando sus necesidades básicas han sido satisfechas.

Allen(2002) señala además que en los países en desarrollo, donde la mayoría de la población vive en circunstancias muy difíciles, los reformadores esperan – puede que no puedan hacer mucho más – que una mayor eficacia gubernamental estimule el desarrollo y mejore el bienestar de los ciudadanos, creando condiciones más favorables para la inversión y la creación de empresas.

La orientación al rendimiento es más prometedora en países con economías emergentes que ya han realizado progresos en sus capacidades administrativas. En estos países es habitual que la modernización del Estado vaya por detrás del desarrollo económico.

En cuanto a la Medición del Desempeño del Estado, Bonnefoy (2003) en “Los Indicadores de Evaluación del Desempeño” indica que; La reforma del Estado en América Latina ha sido enfrentada durante la última década por los diferentes gobiernos por medio de una serie de procesos de modernización administrativa del aparato estatal. Es decir se ha detectado la necesidad de realizar una auténtica y más acelerada transición desde un modelo de gestión burocrático-tradicional hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados.

Respecto a las formas de medir el desempeño de las instituciones públicas en el uso de los recursos, Bonnefoy & Armijo (2006,48) afirma que:

“La medición del desempeño es parte de un largo proceso de planificación. Se entiende por desempeño al grado al cual una intervención pública o un actor del desarrollo opera de acuerdo a ciertos criterios/estándares/ pautas de acción o logra resultados de acuerdo a los planes establecidos. El Indicador de Desempeño es una variable cuantitativa o cualitativa que permite verificar los cambios generados por una intervención pública, relativo a lo que estaba planeado inicialmente”.

Ya desde inicios de la presente década, Allen(2002) manifestaba que es muy difícil medir las capacidades organizativas. No solo porque muchas variables entran en juego, sino porque la capacidad tiene más que ver con el potencial de futuro que con el desempeño pasado. Manifiesta que el “cuadro de mando integral” (balanced scorecard), una de las innovaciones en gestión del rendimiento mas aplicadas en los últimos años, ha sido utilizado tanto por empresas como por administraciones públicas para medir su capacidad. Está basado en la idea de que un buen rendimiento depende de una buena organización³¹.

También sostiene que el rendimiento depende de la organización, es decir, de la combinación de recursos humanos, financieros y otros para producir un resultado colectivo. En ese sentido cobra mucha importancia la planificación estratégica del estado como un paso previo a la adecuada ejecución e inversión del estado en la mejora de la satisfacción de las necesidades de la población.

Allen(2002, 72) afirma que

“La planificación estratégica es otro instrumento popular para focalizar misiones y propósitos. También se desarrolla a menudo a través de un proceso participativo que intenta examinar como la entidad debe transformarse a sí misma en respuesta a circunstancias u oportunidades cambiantes. En el sector público, sin embargo, estos planes tienden a ser más descriptivos que estratégicos y sirven, más para justificar la ampliación de presupuestos y programas, que para reexaminar operaciones y propósitos”.

De la mano con la Planificación Estratégica, Schick(2003) afirma que en la mayoría de los países, el presupuesto anual es la herramienta principal de guía para el desarrollo estratégico, pero sus tendencias graduales y la rigidez del gasto público lo hacen inadecuado para las

³¹ Allen(2002).

sociedades que necesitan transformación. Ampliar el marco temporal al mediano plazo (3-5 años de antelación) le proporciona al presupuesto mayor capacidad para hacer el cambio estratégico.

Así, el presupuesto está muy obstaculizado por las condiciones fiscales para servir como un vehículo del cambio y el plan es demasiado indiferente ante las condiciones para producir estrategias de cambio realistas. Algunos países del BID (tales como Colombia) tienen una fuerte orientación de planificación; otros (como es el caso de Chile) tienen una arraigada orientación presupuestaria³²

Allen(2002, 72) afirma que *“Idealmente, una estrategia de modernización del estado que integra la planificación y la presupuestación podría corregir las ineficacias de desarrollo de cada proceso”*.

La presupuestación de programas y los sistemas de planificación, programación y presupuestación (PPBS)³³ surgieron con el objetivo de promover el desarrollo en los países de América Latina en la década de los 60. Fue una concepción vinculada a la de Estado de bienestar que daba al Estado un rol central en el crecimiento y el desarrollo económico. La implantación de presupuestos por programas fue la expresión técnica de estas ideas que buscaba integrar la planificación de políticas en el proceso presupuestario³⁴.

El nuevo rol del Estado planteado desde inicio de la última década ha llevado a revalorizar la herramienta de la planificación pero en un enfoque diferente al de los 60, porque incorpora la preocupación fiscal a nivel macroeconómico, los instrumentos del NPM (gestión por

³² Una orientación hacia la planificación se refiere a los países en los cuales la planificación es el proceso dominante para establecer objetivos y prioridades nacionales; una orientación hacia el presupuesto se refiere a los países en los cuales el presupuesto constituye el proceso dominante.

³³ Planning, Programming and Budgeting Systems (PPBS). Se desarrolla en EEUU durante la Segunda Guerra Mundial siguiendo experiencias de algunos servicios (Departamento de Agricultura y Departamentos de Defensa en 1961, quien lo siguió usando hasta 1990). También se utilizó en Francia y en Canadá. En EEUU se aplica en toda la administración desde fines de los 60.

³⁴ En muchos países que reformaron su constitución en la década de los 60 esta técnica presupuestaria fue establecida en esa norma de nivel máximo.

productos o gestión por resultados) e insiste en la visión centrada en el servicio al ciudadano.

Las innovaciones que se han introducido en los últimos años en los sistemas presupuestarios se pueden clasificar en tres niveles³⁵ según su enfoque principal. Tavares(2006):

- *Innovaciones a nivel macroeconómico*, enfocadas principalmente a la responsabilidad fiscal y cuyo resultado es el equilibrio fiscal. Los países han tendido a establecer un marco macroeconómico de mediano plazo y reglas de responsabilidad macroeconómica en el presupuesto. Asimismo, procurando una mayor transparencia se ha avanzado hacia la elaboración de presupuesto integrales que comprenda a todos los organismos públicos.
- *Innovaciones en relación a la asignación presupuestaria estratégica, el nivel meso*, es el de la presupuestación distributiva enfocada al plan estratégico. Que el gasto público pueda ser asignado a prioridades depende en gran medida de la flexibilidad del presupuesto. La existencia de inflexibilidades presupuestarias (rentas destinadas, las transferencias y los fondos especiales, exenciones impositivas, recursos parafiscales) limita la posibilidad de avanzar en este sentido.
- *Las innovaciones a nivel microeconómico* se refieren al presupuesto tradicional, cuyo resultado esperado es la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos. En este ámbito se procura lograr que el presupuesto operativo brinde información sobre la cantidad y el costo real de los productos y servicios que el sector público pone a disposición de los ciudadanos.

Tavares(2006) señala que la importancia de esta información está vinculada al hecho de que los ciudadanos evaluarán al gobierno a través de los servicios públicos que reciben.

³⁵ En forma análoga el Banco Mundial clasifica la estructura de presupuestación en tres niveles: a) Disciplina fiscal macro, b) Asignación de recursos basada en prioridades estratégicas, c) Eficiencia y efectividad operacional

En ese sentido, Elizalde(2003) señala que los gobiernos subnacionales influyen en el desarrollo local de distintas maneras, que sirven de complemento a las políticas nacionales. Pueden reducir las barreras normativas a la inversión privada y crear un entorno propicio para el pleno aprovechamiento de recursos locales no utilizados o utilizados insuficientemente. Pueden elevar la capacidad de sus territorios para competir con otros y atraer inversiones directas mediante:

- Infraestructura local de buena calidad;
- Políticas y reglamentos que realcen la eficiencia de las empresas (abarcen desde la capacitación laboral hasta la regulación de los recursos naturales, incluido el funcionamiento de los mercados inmobiliarios);
- El fomento de servicios fundamentales para el desarrollo en la economía local (contabilidad, mantenimiento, informática); y
- El fomento de la cooperación entre empresas a fin de lograr más rápidamente economías de escala en el suministro de ciertos bienes y servicios, como se verá más adelante.

Además, expresa que en el caso de los gobiernos regionales y locales, dada su capacidad para adaptar los servicios a las necesidades y las preferencias de las comunidades, los gobiernos regionales están en condiciones de prestar servicios públicos cuyos beneficios se manifiestan en territorios definidos, especialmente en los casos en que la prestación desde el gobierno central plantea problemas de falta de flexibilidad e ineficiencia administrativa.

En ese sentido, respecto al Presupuesto basado en Resultados su inicio en Estados Unidos se produjo en 1949 cuando la Comisión Hoover sobre la Organización del Poder Ejecutivo recomendó que “todo el concepto presupuestario del gobierno federal se reorganizara

para adoptar un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos; a esto le llamamos un presupuesto por resultados.”³⁶

Schick(2002) señala que el Estado no puede rendir si el presupuesto no lo hace. Independientemente de la determinación de los gobiernos en la orientar la gestión y la entrega de servicios a resultados, si las asignaciones presupuestarias se hacen al margen del rendimiento, también lo estarán los políticos y directivos. No obstante, conseguir que el presupuesto se oriente al rendimiento ha sido muy difícil de lograr y la historia de esta reforma se caracteriza por muchos fracasos y pocos éxitos.

Además afirma que

“El presupuesto es un instrumento preparado para acomodar la medición del rendimiento, su carácter cuantitativo le convierte en el instrumento ideal para vincular las cantidades gastadas con los resultados alcanzados. No obstante, pocos gobiernos vinculan dinero y resultados de esta forma, lo que explica la falta de éxito del presupuesto por resultados”.

Al respecto, el estudio de Herrera & Fancke,(2003) analizó la eficiencia del gasto local de 1686 municipalidades del país en el año 2003 mediante la interpretación de las actividades públicas locales como un proceso de producción que transforma inputs en outputs (Bradford et. al., 1969 y Fisher, 1996).

Para ello se tomaron los aportes de Bradford, et. al. (1969) y Fisher(1996), a través de los cuales se determinó que el análisis de eficiencia municipal, se deriva de la teoría microeconómica de la producción, la cual interpreta las actividades públicas locales como un proceso de producción que transforma inputs (tales como capital y fuerza laboral) en outputs/outcomes. Siguiendo a Lovell (2000), dado un conjunto de $k = 1, \dots, K$ municipalidades, cada uno emplea un vector de N inputs

³⁶ Commission on the Reorganization of the Executive Branch of the Government, Report Government Printing Office, p. 8.

(recursos), $x=(x_1, \dots, x_N)$, para producir un conjunto de D outputs (productos), $y=(y_1, \dots, y_D)$ mediante el desarrollo de un conjunto de diversas actividades.

Para ello se construyeron diversas fronteras de producción formadas por los mejores resultados municipales con la finalidad de estimar el exceso de gasto local que parece ser malgastado relativo a esa frontera. Se utilizaron 5 metodologías para la estimación de las fronteras de producción (i) 3 no paramétricas: Free Disposal Hull (FDH) y Data Envelopment Analysis (DEA-CRS y DEA-VRS) y (ii) 2 paramétricas: una determinística y otra estocástica, las cuales se estimaron a través de 10 categorías de municipalidades (4 provinciales y 6 distritales) definidas mediante de una metodología de conglomerados.

Finalmente, a partir del empleo de modelos de regresión de tipo TOBIT, se analizaron los determinantes fiscales, socioeconómicos y demográficos de los niveles de eficiencia encontrados. Los resultados obtenidos son diversos y varían según la categoría del municipio analizado, y a pesar que fue posible identificar algunas buenas prácticas municipales, los resultados a nivel nacional son preocupantes dado que indican que se podría alcanzar la misma provisión de bienes y servicios municipales con 57.6% menos recursos.

Entre los principales determinantes de este gasto ineficiente se encontraron las transferencias de los recursos del FONCOMUN y del canon, sobretodo a nivel de municipalidades distritales, mientras que uno de los factores que permitieron una provisión más eficiente de los servicios públicos locales fue la participación ciudadana, representada en el estudio por la presencia de los Consejos de Coordinación Local. El análisis de la eficiencia es un campo de creciente relevancia en el ámbito de la actividad económica en general, y del sector público en particular, principalmente en la función de provisión de bienes y servicios públicos (Fox, 2002)

Para municipios portugueses, Afonso A. y Fernández, S. (2003) construyeron un indicador de desempeño municipal para analizar la eficiencia del gasto en los municipios de la región de Lisboa y Vale do Tejo. Los resultados indican que estas municipalidades podrían lograr los mismos resultados con aproximadamente 39% menos recursos.

Para el caso peruano, Herrera y Málaga (2007) han analizado la eficiencia en 1499 municipalidades mediante el empleo de la metodología no paramétrica FDH. Los resultados obtenidos son variados debido al desarrollo de un análisis de eficiencia segmentado. Sin embargo dicho trabajo muestra un patrón común de eficiencia en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, las cuales resultaron ser, en promedio, las municipalidades más eficientes en la totalidad de las funciones de gestión analizadas.

Deller y Rudnicki (1992) desarrollaron aplicaciones paramétricas para el análisis de la eficiencia municipal. El primero analiza la eficiencia de las municipalidades del oeste de Estados Unidos en el mantenimiento de caminos rurales mediante la estimación de una frontera de producción estocástica, mostrando que los costos de producción pueden reducirse en aproximadamente 15% y encontrando evidencia que relaciona la escala de operaciones con el nivel de eficiencia encontrado, por el que las jurisdicciones más grandes resultan ser más eficientes en relación a las más pequeñas.

Por su parte, Deller y Rudnicki (1992) analizan la eficiencia de las autoridades públicas locales en la provisión de servicios educativos, a partir de la estimación de una función de costos mediante mínimos cuadrados ordinarios. Los resultados hallados indican que las escuelas más pequeñas exhiben mayores niveles de desempeño ineficiente.

Una vez realizado el análisis de eficiencia, el paso siguiente implica indagar sobre los factores que determinan los niveles de eficiencia o

ineficiencia encontrados. Este tipo de análisis constituye la segunda fase de los modelos de eficiencia en dos etapas (véase por ejemplo, Balaguer-Coll et. al., 2003; Loikkanen y Susiluoto, 2005; Afonso y Fernández, 2005). El análisis se realiza mediante la estimación de modelos de regresión considerando como variables explicativas aquellas sobre las cuales las unidades de gestión evaluadas no tienen injerencia, denominadas también variables no discrecionales, Worthington y Dollery (2000).

La elección del modelo de regresión para realizar dicho análisis, dependerá de la distribución de la variable dependiente. Una primera aproximación implica estimar una regresión lineal mediante mínimos cuadrados ordinarios. Sin embargo, cuando la variable dependiente es censurada, los parámetros estimados mediante este modelo son inconsistentes, inconsistencia que se incrementa con el número de observaciones censuradas (Greene, 1981). Una solución a este problema consiste en estimar un modelo Tobit mediante máxima verosimilitud bajo los supuestos de normalidad y homoscedasticidad (De Borger y Kerstens, 1996a). Adicionalmente, se han empleado regresiones y estimaciones de densidad no paramétricas cuando las estimaciones de eficiencia en una primera etapa proceden de un análisis no paramétrico (Balaguer-Coll et. al., 2003); así como herramientas de econometría espacial para capturar efectos de escala y locación espaciales como determinantes del nivel de eficiencia municipal (Sampaio de Sousa y Stosic, 2003).

Al respecto, Vanden Eeckaut et. al. (1993) en un estudio para los municipios belgas encontraron que las municipalidades dirigidas por municipios multipartidarios conducen a resultados menos ineficientes que los municipios dirigidos por mayorías. Además, las mayorías compuestas por coaliciones múltiples inducen a un comportamiento más ineficiente que las mayorías compuestas por un partido único.

De Borger y Kerstens (1996) en su análisis de eficiencia en los municipios belgas y su relación con aspectos políticos, hallaron una

relación positiva entre los niveles de eficiencia obtenidos y la presencia del partido socialista belga.

Por su parte, Athanassopoulos y Triantis (1998) encontraron evidencia en Grecia de que los partidos locales pertenecientes al gobierno central conducen a resultados ineficientes.

En ese sentido, el análisis de la eficiencia es un campo de creciente relevancia en el ámbito de la actividad económica en general, y del sector público en particular, principalmente en la función de provisión de bienes y servicios públicos (Fox, 2002).

La racionalidad que subyace a las políticas que asignan responsabilidades y funciones a los niveles menores de gobierno, supone que la participación de estos en escoger el uso de los recursos públicos, les permitirá una mejor adecuación entre la provisión de los servicios locales y las preferencias o necesidades sentidas de la población (Oates, 1972).

Adicionalmente, este tipo de resultados favorecerá el esfuerzo de constituir gobiernos más eficientes y democráticos, al reducir las oportunidades de corrupción mediante la simplificación de los canales burocráticos (Marlow, 1988 y Sampaio de Sousa y Stosic, 2003).

Herrera & Fancke (2007) señalan que si bien la eficiencia o ineficiencia municipal puede ser explicada por factores de diversa índole, la literatura se ha concentrado mayormente en los aspectos fiscales, socioeconómicos y demográficos como factores explicativos de los niveles de eficiencia municipal.

Estos factores no se encuentran directamente vinculados a aspectos institucionales y de recursos, sino más bien se ubican como factores exógenos a las instituciones públicas.

Respecto a los factores fiscales Spann (1977) sostuvo que una mayor tasa impositiva podría incrementar el control del gasto local, control

que podría ser mayor si fuera posible una comparación de los costos entre municipalidades.

Más adelante Silkman y Young (1982) sostuvieron que un mayor nivel de ingresos incrementa la capacidad fiscal de las municipalidades, lo cual podría incrementar la probabilidad de los políticos y burócratas de desempeñarse de manera ineficiente.

Sampaio de Sousa y Stosic,(2003) manifiestan que el mayor monto asignado por concepto de transferencias intergubernamentales a las municipalidades podría tener un efecto negativo sobre la eficiencia, dado que los gastos se ajustan a los recursos adicionales y no se traducen en una mayor y mejor provisión de servicios públicos

Hamilton, (1983) señala que se genera un comportamiento local de menor recaudación y de reducido control en la ejecución del gasto. Balaguer-Coll *et. al.*(2003) manifiesta que la relación podría ser negativa si se considera que el municipio accede a estas fuentes de financiamiento debido a que no posee capacidades para generar ingresos mediante el cobro de impuestos. Entonces bajo el supuesto de que no existe control por parte de la ciudadanía (el cual está presente cuando se cobran impuestos) podrían generarse resultados ineficientes

Respecto a los factores socio demográficos, existe también una amplia literatura que ha mostrado la importancia de los factores socioeconómicos y demográficos como determinantes de los niveles de la eficiencia municipal, dentro de los cuales destacan los aportes de De Borger y Kerstens, (1996a) quien argumentó que un mayor ingreso per cápita desincentiva el monitoreo eficiente de la ejecución del gasto debido a los elevados costos de oportunidad que aquello implica.

En esta línea de investigación se encuentran los resultados hallados por Vanden Eeckaut *et. al.* (1993) quienes sostuvieron que elevados

ingresos per cápita y niveles de riqueza de la población local tiene un impacto negativo sobre la eficiencia.

Otros investigadores afirman que la participación ciudadana a nivel local podría contribuir a un mejor desempeño municipal. En ese sentido, Vanden Eeckaut *et. al.* (1993) y De Borger y Kerstens (1996a) determinaron que la variable de participación ciudadana (aproximada por el nivel educativo de la población adulta) tiene un impacto positivo sobre el grado de eficiencia municipal.

En esta línea de investigación también se encuentra el trabajo de Deller (1992), quien mostró que entre otros factores que pueden influir en la eficiencia municipal se encuentran las características propias de los residentes locales, tales como tasa de alfabetización, raza, religión, entre otros.

Adicionalmente, De Borger y Kerstens (1996) y Sampaio de Sousa y Stosic (2003) han mostrado que una menor cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado puede incrementar el costo medio de la provisión de bienes y servicios, por lo que una municipalidad podría ser más eficiente si su densidad poblacional local fuera mayor. Los hallazgos obtenidos por Balaguer Coll *et. al.* (2003) y Loikkanen y Susiluoto (2005) refuerzan estos resultados. Los primeros encuentran evidencia que una mayor cantidad de población tiene un impacto positivo sobre la eficiencia mientras que los segundos encontraron que una densa estructura urbana conduce también a resultados eficientes.

Mueller, (1989), en otras líneas de investigación, ha argumentado que la ineficiencia se origina como resultado de la existencia de intereses privados de grupos de interés como los que establecen los modelos de ineficiencia burocrática o del problema principal-agente, en los cuales los políticos y funcionarios públicos pueden carecer de incentivos apropiados para controlar y auditar de manera efectiva la ejecución del gasto público. Así, es posible argumentar que la ineficiencia

municipal puede explicarse por el tamaño y la composición política de las autoridades locales.

Entre otros factores que pueden influir en el nivel de eficiencia municipal, se encuentran el grado de uso de equipos informáticos y de actualización de la base de datos municipal. (Sampaio de Sousa y Stosic, 2003).

Dentro de los factores que directamente se relacionan a nivel institucional con los niveles de eficiencia se ubica a la Planificación. Robert(1998) la define como el proceso que se sigue para determinar las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas

Lira (1990) señala que la Planificación es una metodología que - ante un presente considerado inadecuado o poco deseable - permite seleccionar alternativas que se caracterizan porque: 1) permiten analizar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos que se persiguen, 2) permite seleccionar los instrumentos más eficientes para alcanzar estos objetivos, 3) permiten poner en ejecución estos instrumentos y verificar el grado en que se están alcanzado los objetivos inicialmente propuestos así como los obstáculos a su consecución.

Cuadro N° 3.2
Versiones Teóricas de Medición del Desempeño del Estado y sus determinantes

Estudio	Período	Muestra	Técnica Econométrica	Otras Variables	Comentario
Herrera & Fancke,(2003)	Año 2003	1686 municipalidades del Perú para medir la eficiencia del gasto local	<ul style="list-style-type: none"> 5 metodologías para la estimación de las fronteras de producción (i) 3 no paramétricas: Free Disposal Hull (FDH) y Data Envelopment Analysis (DEA-CRS y DEA-VRS) y (ii) 2 paramétricas: una determinística y otra estocástica, las cuales se estimaron a través de 10 categorías de municipalidades (4 provinciales y 6 distritales) definidas mediante de una metodología de conglomerados. Modelos de Regresión TOBIT para analizar los determinantes fiscales, socioeconómicos y demográficos de los niveles de eficiencia. 	<p>Transferencias de los recursos del FONCOMUN y del canon, a nivel de municipalidades distritales</p> <p>Participación ciudadana, representada en el estudio por la presencia de los Consejos de Coordinación Local.</p>	Para ello se construyeron diversas fronteras de producción formadas por los mejores resultados municipales con la finalidad de estimar el exceso de gasto local que parece ser malgastado relativo a esa frontera.
(Bradford, 1969 y Fisher, 1996).	1969-1996		Determinó que el análisis de eficiencia municipal, se deriva de la teoría microeconómica de la producción, la cual interpreta las actividades públicas locales como un proceso de producción que transforma inputs (tales como capital y fuerza laboral) en outputs/outcomes.		
Herrera y Málaga (2007)	2007	1499 municipalidades para analizar la eficiencia en el gasto mediante un análisis de eficiencia segmentado	Metodología no paramétrica FDH.		Las municipalidades distritales de Lima Metropolitana resultaron ser, en promedio, las municipalidades más eficientes en la totalidad de las funciones de gestión analizadas.
Deller (1992)	1992	Analiza la eficiencia de las municipalidades del oeste de Estados Unidos en el mantenimiento de caminos rurales	Estimación de una frontera de producción estocástica		Se encontró evidencia que relaciona la escala de operaciones con el nivel de eficiencia encontrado, por el que las jurisdicciones más grandes resultan ser más eficientes en relación a las más pequeñas.

Deller y Rudnicki (1992)		Analizan la eficiencia de las autoridades públicas locales en la provisión de servicios educativos en Estados Unidos, a partir de la estimación de una función de costos	Mínimos cuadrados ordinarios		Los resultados hallados indican que las escuelas más pequeñas exhiben mayores niveles de desempeño ineficiente.
Herrera y Málaga (2007) Tomando los aportes teóricos de Spann (1977) Silkman y Young (1982) Sampaio de Sousa y Stosic,(2003) Hamilton (1983) Balaguer-Coll et. al.(2003) De Borger y Kerstens, (1996a) Vanden Eeckaut et. al. (1993)	2007	Identificar los factores que determinan los niveles de eficiencia o ineficiencia del gasto en 1499 municipalidades del Perú.	Regresión lineal mediante mínimos cuadrados ordinarios.	La eficiencia se explica mediante variables fiscales(transferencias gubernamentales, tasas impositivas), variables institucionales(base s de datos institucionales o sistemas administrativos, planificación), variables socioeconómicas(ingreso per cápita, participación ciudadana, alfabetización, etc) y variables demográficas(contr ol en la ejecución del gasto, densidad demográfica).	La eficiencia o ineficiencia municipal puede ser explicada por factores de diversa índole.

CAPÍTULO 4

DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD DEL GASTO DE INVERSIÓN EN EL GOBIERNO REGIONAL PIURA

A fin de determinar la relación existente entre Transferencias Regionales destinadas a inversión (TRANSF), la Articulación de los Sistemas Administrativos (SISTADM) y los niveles de Planificación (PLANIF) con la Capacidad de Gasto en la inversión pública en el Gobierno Regional Piura (CAPGASTO), se ha tomado como base el modelo teórico de Herrera & Fancke (2007) quienes tratan de explicar la eficiencia o ineficiencia municipal por factores de diversa índole, basados en aspectos fiscales, institucionales, socioeconómicos y demográficos, basados a su vez en los aportes teóricos de Marlow (1988), Silkman y Young (1982), Hamilton, (1983), Sampaio de Sousa y Stosic,(2003), Balaguer-Coll et. al.(2003) y Robert(1998)

4.1 El Modelo

Supuestos:

- a. El período de análisis corresponde al período 2004- 2010, el cual comprende a su vez a dos períodos de gobierno.
- b. A partir del año 2004 existe una mayor explotación de recursos naturales, lo que se refleja en mayores recursos provenientes del canon y sobrecanon destinados a los gobiernos regionales y locales en el país para disponerlos en inversión pública, por lo que el Gobierno Regional Piura en el período 2004- 2010 ha visto incrementadas las transferencias de recursos determinados, destinados a inversión.
- c. Se observa en el Gobierno Regional Piura bajos niveles de ejecución de los recursos destinados a inversión, por lo que cada año se tiene que trasladar los recursos como saldo de balance para el siguiente año.

- d. A partir del año 2000 los gobiernos regionales han venido implementando nuevos sistemas administrativos tales como el Sistema Nacional de Inversión Pública(SNIP), Sistema de Administración Financiera(SIAF), así como la modernización y mejoramiento de los ya existentes tales como el Sistema Nacional de Presupuesto y el Sistema de Adjudicaciones y Contrataciones del Estado.
- e. Los Sistemas Administrativos implementados en el Gobierno Regional Piura presentan entre algunos de sus problemas los siguientes:
 - Existe una gran cantidad de proyectos en los gobiernos regionales que han sido declarados viables de manera integral pero para su ejecución son fraccionados mediante metas por año, lo que genera una atomización de proyectos cada año.
 - En los gobiernos regionales se ejecutan proyectos que no se encuentran bajo la competencia que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece para los gobiernos regionales.
- f. Se observa bajos niveles de cumplimiento en los proyectos planificados para ejecutarse durante el año fiscal correspondiente, ya que un elevado porcentaje de proyectos que son presupuestados al final del año fiscal correspondiente no son ejecutados.

Los supuestos mencionados anteriormente, abstraen los elementos importantes y pertinentes que se establecen como pautas para nuestro análisis y que muestran la realidad de las variables que forman parte de nuestro estudio, que son las fiscales y las institucionales.

Existen estudios teóricos para el caso peruano como el de Herrera y Málaga (2007) que han analizado la eficiencia en 1499 municipalidades mediante el empleo de la metodología no paramétrica FDH.

El modelo de regresión a utilizar es el regresión lineal mediante mínimos cuadrados ordinarios en caso que la variable dependiente sea no censurada.

Herrera & Fancke (2007) señalan que si bien la eficiencia o ineficiencia municipal puede ser explicada por factores de diversa índole, la literatura se ha concentrado mayormente en los aspectos fiscales, socioeconómicos y demográficos como factores explicativos de los niveles de eficiencia municipal.

Al respecto Marlow (1988) y Sampaio de Sousa y Stosic (2003) explican la necesidad y el esfuerzo de constituir gobiernos más eficientes y democráticos, al reducir las oportunidades de corrupción mediante la simplificación de los canales burocráticos.

Silkman y Young (1982) sostuvieron que un mayor nivel de ingresos incrementa la capacidad fiscal de las municipalidades, lo cual podría incrementar la probabilidad de los políticos y burócratas de desempeñarse de manera ineficiente.

Sampaio de Sousa y Stosic,(2003) manifiestan que el mayor monto asignado por concepto de transferencias intergubernamentales a las municipalidades podría tener un efecto negativo sobre la eficiencia, dado que los gastos se ajustan a los recursos adicionales y no se traducen en una mayor y mejor provisión de servicios públicos

Hamilton, (1983) señala que se genera un comportamiento local de menor recaudación y de reducido control en la ejecución del gasto. Balaguer-Coll *et. al.*(2003) manifiesta que la relación podría ser negativa si se considera que el municipio accede a estas fuentes de financiamiento debido a que no posee capacidades para generar ingresos mediante el cobro de impuestos. Entonces bajo el supuesto de que no existe control por parte de la ciudadanía (el cual está presente cuando se cobran impuestos) podrían generarse resultados ineficientes

Entre otros factores que pueden influir en el nivel de eficiencia municipal, se encuentran el grado de uso de equipos informáticos y de actualización de la base de datos municipal. (Sampaio de Sousa y Stosic, 2003).

Dentro de los factores que directamente se relacionan a nivel institucional con los niveles de eficiencia se ubica a la Planificación. Robert(1998), la define como el proceso que se sigue para determinar las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas.

4.2 Especificación del Modelo

A fin de analizar las variables que determina La Capacidad de gasto de la inversión pública para el caso del Gobierno Regional Piura se plantea el siguiente modelo:

Ecuación Funcional

$$\text{CAPGASTO} = f(\text{TRANSF}, \text{SISTADM}, \text{PLANIF}, \mu)$$

Definición de variables del modelo:

Variable endógena

CAPGASTO: Avance en los niveles de ejecución presupuestal del Gobierno Regional Piura con datos trimestrales para el periodo 2004-2010, medido en nuevos soles.

Variables exógenas:

TRANSF: Transferencias Regionales, medido por los montos de transferencias provenientes de recursos determinados de forma trimestral que son destinados a inversión para el Gobierno Regional Piura, para el período 2004- 2010, medidas en nuevos soles

SISTADM: Articulación de los Sistemas Administrativos, medido por el número de proyectos de inversión que se llegan a ejecutar hasta en un 90% por cada año fiscal, medido en número de proyectos ejecutados a

nivel trimestral para el período 2004- 2010, ya que para que un proyecto se encuentre en situación de ejecución se tienen que articular los sistemas administrativos como el Sistema de Planificación y Presupuesto, Sistema de Inversiones, Sistema de Adjudicación y Contrataciones, Sistema de Administración Financiera, lo que trae como consecuencia los proyectos que ingresan a la fase de ejecución.

PLANIF: Cumplimiento de lo Planificado, medido por el indicador N° de proyectos ejecutados respecto al N° de proyectos presupuestados, con datos trimestrales para el período 2004-2010.

D1 : Variable Dummy que determina el comportamiento de las variables exógenas por periodos de gobierno:

D1 = 0 -----Período de gobierno 2004Q1 : 2006:Q4

D1 = 1 -----Período de gobierno 2007Q1 : 2010:Q4

El número de datos es 28.

Para la estimación de los modelos, utilizamos información estadística trimestral para el periodo de análisis 2004:01- 2010:04 obtenida oficialmente de las áreas de Presupuesto, Planificación, Infraestructura y Administración del Gobierno Regional de Piura, la misma que se ha contrastado con la información del Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas

Función Econométrica del Modelo N° 1

$$CAPGASTO = \alpha_0 + \alpha_1 TRANSF_t + \alpha_2 SISTADM_t + PLANIF + \mu$$

Los signos esperados de los parámetros son:

α_0 : Parámetro Autónomo

$\alpha_1 > 0$: El grado de sensibilidad de la variable dependiente respecto a **TRANSF** se espera que sea positivo.

$\alpha_2 > 0$: El grado de sensibilidad de la variable dependiente respecto a **SISTADM** se espera que sea positivo.

$A_3 > 0$: El grado de sensibilidad de la variable dependiente respecto a **PLANIF** se espera que sea positivo.

4.3 Estimaciones y Resultados Económétricos

En base a la estimación del modelo N° 01 para el periodo 2004:01- 2010:04 a nivel trimestral, que se muestran en el Cuadro N° 4.1 , podemos concluir lo siguiente:

Cuadro N° 4.1
Modelo N° 01 Económico Lineal
Periodo 2004:01- 2010:04

Variable	Coefficient	t-Statistic
C	-5274363	-0.629739
TRANSF	1.001885	2.982439*
PLANIF	3768958	0.129435
SISTADM	697372.9	2.845395*
R2	0.58239	

*Estadísticamente significativa al 5%

- En el periodo 2004-2010 se obtiene un impacto positivo y estadísticamente significativo entre Capacidad de Gasto Publico del Gobierno Regional Piura y las Transferencias destinadas a inversión. Esto apoya nuestra hipótesis de que las transferencias que llegan a los gobiernos afectan directamente la Capacidad de Gasto del Gobierno Regional Piura.
- En el periodo 2004-2010 se obtiene un impacto positivo y estadísticamente significativo entre Capacidad de Gasto Publico y la Articulación de los Sistemas Administrativos. Esto apoya nuestra hipótesis de que una adecuada Articulación de los Sistemas Administrativos medido por el número de proyectos ejecutados permite mejorar la Capacidad de Gasto en el Gobierno Regional Piura.

- Así mismo en el periodo 2004- 2010, se obtuvo un impacto positivo pero no significativo entre la Capacidad de Gasto Público y el Cumplimiento de lo Planificado. Ello explica claramente que en el Gobierno Regional de Piura los niveles de cumplimiento de lo planificado no tenido una incidencia directa en la capacidad de gasto en inversión, en cada trimestre del periodo de estudio, es por ello que el impacto no es significativo. Además de la relación entre estas variables se puede afirmar que los niveles de cumplimiento de lo planificado guardan poca relación con la capacidad de ejecución del gasto, es decir que se muestra una tendencia contraria a la planteada por la teoría económica.

Por ende, para el periodo de análisis 2004-2010 se obtuvo que las variables exógenas del modelo en su conjunto explican en un 58.23% a la Capacidad de Gasto en Inversión del Gobierno Regional de Piura. Sin embargo, se observan posibles problemas de multicolinealidad por un posible grado de correlación entre algunas de las variables exógenas en estudio.

Para ello se ha planteado nuevos modelos o planteamientos de la función econométrica que a continuación se plantean:

Función Econométrica del Modelo N° 2

En este modelo se ha eliminado la variable PLANIF, por lo que la función econométrica es la siguiente:

$$CAPGASTO = \alpha_0 + \alpha_1 TRANSF_t + \alpha_2 SISTADM_t + \mu$$

Cuadro N° 4.2
Modelo N° 02 Econométrico Lineal
Periodo 2004:01- 2010:04

Variable	Coefficient	Prob.	R2	D-W	Prob(F-statistic)
C	-5057293	0.5352	0.5821	0.977095	0.000018
TRANSF	0.993623	0.0051*			
SISTADM	721530.4	0.0001*			

*Estadísticamente significativa al 5%

- La variable TRANSF resulta tener un efecto positivo y significativo sobre la variable CAPGASTO.
- La variable SISTADM tiene un efecto positivo y significativo sobre la variable CAPGASTO.

Al no considerar a la variable TRANSF en el análisis se ha eliminado el problema de multicolinealidad.

Las variables en su conjunto si son significativas para el modelo (**Prob F-statistic <5%**). La variable CAPGASTO es explicada en un 58% por las variables independientes (R2)

Función Econométrica del Modelo N° 3

En este modelo se ha eliminado la variable SISTADM, por lo que la función econométrica es la siguiente:

$$CAPGASTO = \alpha_0 + \alpha_1 TRANSF_t + \alpha_2 PLANIF + \mu$$

Cuadro N° 4.3
Modelo N° 03 Econométrico Lineal
Periodo 2004:01- 2010:04

Variable	Coefficient	Prob.	R2	D-W	Prob(F-statistic)
C	-6191344	0.5198	0.44151	1.026806	0.000688
TRANSF	1.212836	0.0032*			
PLANIF	66863094	0.0044*			

*Estadísticamente significativa al 5%

- La variable TRANSF resulta tener un efecto positivo y significativo sobre la variable CAPGASTO. Esto apoya nuestra hipótesis de que las transferencias que llegan a los gobiernos afectan directamente la Capacidad de Gasto de los gobiernos.
- La variable PLANIF tiene un efecto positivo y significativo sobre la variable CAPGASTO. También apoya la nuestra hipótesis

Las variables en su conjunto son significativas para el modelo (**ProbF-statistic <5%**). La variable CAPGASTO es explicada en un 44% por las variables independientes (R2).

Al no considerar a la variable SISTADM en el análisis se ha eliminado el problema de multicolinealidad

De lo anterior podemos concluir que las variables PLANIF Y SISTADM generan niveles de multicolinealidad, es decir que se encuentran altamente correlacionadas.

Función Econométrica del Modelo N° 4

En esta función se trabaja para todo el período de análisis inicialmente planteado(2004-2010) y con todas las variables de análisis plateadas en el Modelo 1. Se ha aplicado modelo ARIMA a fin de eliminar posibles problemas de autocorrelación:

$$CAPGASTO = \alpha_0 + \alpha_1 TRANSF_t + \alpha_2 PLANIF_t + \alpha_3 SISTADM_t + AR(1)_t + \mu$$

Cuadro N° 4.4
Modelo 04: ARIMA
Periodo 2004:01- 2010:04

Variable	Coefficient	Prob.	R2	D-W	Prob(F-statistic)
C	8035294	0.4889	0.71043	2.176728	0.000011
TRANSF	0.632711	0.0817**			
PLANIF	-5.88E+06	0.7995			
SISTADM	610666.9	0.0056*			
AR(1)	6.65E-01	0.0014*			

*Estadísticamente significativa al 5%

** Estadísticamente significativa al 10%

- La variable TRANSF resulta tener un efecto positivo y significativa al 10% sobre la variable CAPGASTO.
- La variable PLANIF tiene un efecto negativo y no es individualmente significativamente.
- La variable SISTADM tiene un efecto positivo y significativo sobre la variable CAPGASTO.

Las variables en su conjunto si son significativas para el modelo. La variable CAPGASTO es explicada en un 71% por las variables independientes. Se ha eliminado el problema de autocorrelación pero persiste el problema de multicolinealidad entre las variables PLANIF Y SISTADM.

Tomando en cuenta que el análisis gráfico mostraba los respectivos niveles de asociación entre cada una de las variables exógenas con la endógena es que se pretende evaluar el comportamiento de las variables exógenas y el nivel de influencia en la endógena diferenciando el período de estudio ya que entre los años 2004 y 2010 se desarrollaron dos períodos de gobierno.

Para ello se ha creado la variable DUMMY que determina como período de gobierno los trimestres comprendidos entre los años 2004-2006 y el segundo período comprendido entre los años 2007-2010, de acuerdo al siguiente detalle:

D1 = 0 -----Período de gobierno 2004Q1 : 2006:Q4

D1 = 1 -----Período de gobierno 2007Q1 : 2010:Q4

Ello nos permite plantear las siguientes funciones econométricas, tomando en consideración los posibles problemas de multicolinealidad entre las variables PLANIF Y SISTADM:

Función Econométrica del Modelo N° 5

En esta función se aplica la variable DUMMY a las variables TRANSF y SISTADM, habiéndose eliminado del análisis a la variable PLANIF:

$$CAPGASTO = \alpha_0 + \alpha_1 TRANSF_t + \alpha_2 SISTADM_t + \alpha_3 D1*TRANSF_t + \alpha_4 D1*SISTADM_t + \mu$$

Cuadro N° 4.5
Modelo 05 Econométrico Lineal
Periodo 2004:01- 2006:04

Variable	Coefficient	Prob.	R2	D-W	Prob(F-statistic)
C	342467.9	0.968	0.75014	1.060652	0.000001
TRANSF	0.339347	0.3308			
SISTADM	1645238	0*			
D1*TRANSF	0.569407	0.0622			
D1*SISTADM	-1191885	0.0007*			

*Estadísticamente significativa al 5%

Variable	SIGNO ESPERADO	SIGNO ESTIMADO
TRANSF	+	+
SISTADM	+	+

- En este modelo, aplicando la variable dummy a la variable TRANSF resulta tener un efecto positivo pero no significativo sobre la variable CAPGASTO.
- Por otro lado la variable SISTADM tiene un efecto positivo y significativo sobre la variable CAPGASTO, lo que significa que existía un nivel de asociación en el primer período de gobierno entre la articulación de los sistemas administrativos y la capacidad de gasto de la inversión pública, periodo en el que se observan los mayores niveles de ejecución del gasto.

Las variables en su conjunto son significativas para el modelo. La variable CAPGASTO es explicada en un 75% por las variables independientes.

Función Econométrica del Modelo N° 6

En esta función se aplica la variable DUMMY a las variables TRANSF y PLANIF, habiéndose eliminado del análisis a la variable SISTADM:

$$CAPGASTO = \alpha_0 + \alpha_1 TRANSF_t + \alpha_2 PLANIF_t + \alpha_3 D1*TRANSF_t + \alpha_4 D1*PLANIF_t + \mu$$

Cuadro N° 4.6
Modelo 06 Econométrico Lineal
Periodo 2004:01- 2006:04

Variable	Coefficient	Prob.	R2	D-W	Prob(F-statistic)
C	11969494	0.1058	0.83154	1.224976	0
TRANSF	-0.162486	0.5945			
PLANIF	3.69E+08	0*			
D1*TRANSF	0.528632	0.0331			
D1*PLANIF	-3.28E+08	0*			

*Estadísticamente significativa al 5%

Variable	SIGNO ESPERADO	SIGNO ESTIMADO
TRANSF	+	+
PLANIF	+	+

- La variable TRANSF resulta tener un efecto positivo y no significativo sobre la variable CAPGASTO. Ello significa que en el primer periodo de gobierno las transferencias destinadas a inversión no presentaban un nivel de asociatividad fuerte con la capacidad de gasto, período en el que se observan los mayores niveles de ejecución en relación al segundo periodo de gobierno.
- Por su parte la variable PLANIF tiene un efecto positivo y significativo sobre la variable CAPGASTO..

Las variables en su conjunto son significativas para el modelo. La variable CAPGASTO es explicada en un 83.15% por las variables independientes (**R2**).

Función Econométrica del Modelo N° 7

En esta función se aplica la variable DUMMY a las variables TRANSF y SISTADM, así como habiéndose eliminado del análisis a la variable SISTADM y se ha aplicado modelo ARIMA a fin de eliminar posibles problemas de autocorrelación:

$$CAPGASTO = \alpha_0 + \alpha_1 TRANSF_t + \alpha_2 SISTADM_t + \alpha_3 D1*TRANSF_t + \alpha_4 D1*SISTADM_t + \alpha_5 AR(1)_t + \mu$$

Cuadro N° 4.7
Modelo 07 Econométrico
Periodo 2004:01- 2006:04

Variable	Coefficient	Prob.	R2	D-W	Prob(F-statistic)
C	11308076	0.2489	0.8327	1.832991	0
TRANSF	0.24412	0.3933			
SISTADM	1.24E+06	0*			
D1*TRANSF	0.211691	0.6473			
D1*SISTADM	-8.31E+05	0.0011*			
AR(1)	0.704335	0.0006*			

*Estadísticamente significativa al 5%

Variable	SIGNO ESPERADO	SIGNO ESTIMADO
TRANSF	+	+
SISTADM	+	+

- La variable TRANSF resulta tener un efecto positivo pero no significativo sobre la variable CAPGASTO.
- La variable SISTADM tiene un efecto positivo y significativo sobre la variable CAPGASTO.

Las variables en su conjunto si son significativas para el modelo. La variable CAPGASTO es explicada en un 83.27% por las variables independientes.

Finalmente al comparar los modelos econométricos y tratar de elegir el mejor modelo tenemos que existen dos criterios para agruparlos y comparar sus resultados:

- Agrupar los modelos donde se analiza las variables en todo el período de análisis (2004-2010)
- Agruparlos los modelos por períodos de gobierno

En ambos casos se elegirá el modelo que presente los mayores niveles de R2 ajustado, y los menores valores de Akaike info criterion y Schuwartz criterion.

De lo anterior se tienen los siguientes resultados:

Al analizar la influencia de las variables institucionales TRANSF, SISTADM y PLANIF sobre la capacidad del gasto públicos, se tiene que estas en su conjunto ejercen un elevado nivel de influencia en su conjunto, por lo que se ha elegido el modelo 4 a pesar que aún persiste problemas de multicolinealidad por la posible correlación entre las variables SISTADM y PLANIF. En este caso en el modelo 2 se ubica que la variable SISTADM ejerce un significativo nivel de influencia en la capacidad de gasto de la inversión en el Gobierno Regional Piura, lo que lleva a corroborar la hipótesis general del presente trabajo así como las específicas.

Cuadro 4.8
Resultados Econométricos para el período de análisis 2004 -2010

Modelo	Relación	R2 ajustado	Akaike info criterion	Schwarz criterion
Modelo 1	$CAPGASTO = f(TRANSF, SISTADM, PLANIF, \mu)$	0.530189	35.6951	35.88541
Modelo 2	$CAPGASTO = f(TRANSF, SISTADM, \mu)$	0.548667	35.62437	35.7671
Modelo 3	$CAPGASTO = f(TRANSF, PLANIF, \mu)$	0.396833	35.91436	36.05709
Modelo 4	$CAPGASTO = f(TRANSF, SISTADM, PLANIF, AR(1), \mu)$	0.657784	35.41385	35.65382

Al analizar la influencia de las variables institucionales TRANSF, SISTADM y PLANIF sobre la capacidad del gasto públicos por períodos de gobierno tenemos que las transferencias y la planificación ejercieron niveles de influencia importantes en la capacidad de gasto durante el primer periodo de gobierno en el Gobierno Regional Piura, por lo que se ha elegido el modelo 6.

Cuadro 4.9
Resultados Econométricos por período de gobierno

Modelo	Relación	R2 ajustado	Akaike info criterion	Schwarz criterion
Modelo 5	$CAPGASTO = f(TRANSF, SISTADM, D1*TRANSF, D1*SISTADM, \mu)$	0.706682	35.25289	35.49079
Modelo 6	$CAPGASTO = f(TRANSF, PLANIF, D1*TRANSF, D1*PLANIF, \mu)$	0.802241	34.85869	35.09658
Modelo 7	$CAPGASTO = f(TRANSF, SISTADM, D1*TRANSF, D1*SISTADM, AR(1), \mu)$	0.792865	34.93933	35.2273

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. A pesar de que nuestro país se observa una disminución en los niveles de pobreza y pobreza extrema existen múltiples necesidades por satisfacer, lo que se traduce en amplias inversiones sociales que son necesarias para mejorar las condiciones de vida de la población
2. Para ello las instituciones públicas deben estar preparadas y los sistemas administrativos de las mismas lo suficientemente articulados para llevar adelante los procesos de utilización de los recursos del estado.
3. Tal como se observa en nuestra investigación, en el caso del Gobierno Regional Piura, para el período 2004 -2010 existe una tendencia creciente en la disponibilidad de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, y ello influye positivamente aunque no de manera muy significativa en la capacidad de la institución para llevar adelante la ejecución de proyectos de inversión prioritarios que permitan satisfacer las necesidades de la población oportunamente.
4. Al analizar la situación del Gobierno Regional para el período de análisis, se presentan bajos niveles de ejecución en las inversiones programadas para cada año fiscal, lo que pone de manifiesto que la organización de esta institución y la operatividad de los sistemas administrativos impiden el adecuado cumplimiento de este objetivo. Ello aunado a los bajos niveles de planificación impiden desarrollar proyectos que redunden en la mejora de los indicadores de pobreza, mejora en los niveles educativos, adecuado acceso y mejora en los niveles de salud, adecuada infraestructura productiva, etc

5. Los bajos niveles de capacidad de gasto del recurso destinado a inversión en el Gobierno Regional Piura pone de manifiesto los bajos niveles de coordinación y bajos niveles de capacidades con que cuenta el recurso humano de esta institución para llevar adelante la ejecución de los proyectos, desde la priorización de los mismos hasta la ejecución.
6. Los inadecuados niveles de Planificación permiten que en el Gobierno Regional Piura se atomice el presupuesto, que los proyectos se ejecuten por metas o etapas cada año, ubicándose además en el presupuesto proyectos que no forman parte de sus competencias, establecidas por ley y por tanto debido a la gran cantidad de proyectos, muchos incluso no lleguen a ejecutarse. Ello pone de manifiesto los resultados de la investigación que muestran mejores niveles de ejecución en el primero período de gobierno en que la cantidad de proyectos programados y ejecutados era menor.

RECOMENDACIONES

1. Es necesario implementar un sistema de monitoreo y seguimiento a todos los procesos de ejecución de la inversión pública desde que se cuenta con la idea del proyecto hasta la ejecución y puesta en marcha, que permita determinar tiempos, recurso humano responsable y requerido, dificultades, marco legal a cumplir. Con niveles de supervisión adecuados se elevará la coordinación en su paso por cada uno de los sistemas administrativos y dinamismo en cada uno de los proyectos. Asimismo, es necesario evaluar periódicamente y hacer ajustes pertinentes al proceso en función de los resultados que se vayan obteniendo.
2. Los niveles de planificación se constituyen en uno de los elementos más importantes para lograr las metas de ejecución del gasto en inversión por lo que es necesario fortalecer y prestarle la debida importancia, lo que implica mejorar los niveles de coordinación entre las áreas de planificación, presupuesto, inversiones y obras, que permita reducir las modificaciones presupuestales a nivel institucional que impide que se cumpla lo planificado.
3. Los sistemas administrativos del Gobierno Regional Piura son operados por los trabajadores de la institución, quienes cumplen un rol importante para lograr una adecuada capacidad del gasto de inversión en la institución, por lo que es necesario implementar programas agresivos de capacitación en el manejo de estos sistemas en todos los niveles de los trabajadores.
4. Se recomienda disminuir los niveles de rotación en algunos de los sistemas administrativos que impiden el manejo dinámico de los proyectos de inversión pública ya que el recurso humano ubicado en

nuevos puestos de trabajo desconoce el mecanismo de coordinación, la operatividad y el marco legal de cada sistema y debe pasar mucho tiempo para adquirir la experiencia necesaria.

5. Se recomienda una adecuada priorización de proyectos a nivel de planificación, que oriente las inversiones hacia proyectos de impacto regional, cuya ejecución se realice de manera integral, impidiéndose la atomización de los proyectos, lo que evitará esfuerzos innecesarios en una gran cantidad de proyectos de los cuales al final no es posible medir el impacto en la población.
6. La eficiencia y la eficacia no se puede medir de manera adecuada mientras existan inversiones atomizadas y que no se llegan a culminar al final de cada año, por lo que es necesario la implementación de las recomendaciones mencionadas anteriormente.

BIBLIOGRAFIA

1. Alburquerque, Francisco.
2004. "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", *CEPAL Review*, No. 82, pp. 13-15.
2. Arriagada, Irma.
2006. "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia". *Serie de Políticas Sociales de CEPAL*, No. 119, Pp 9-10.
3. Arriagada, Ricardo
2002. "Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica". *Serie de Gestión Pública del Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES*, n° 20, pp 122-142.
4. Bonnefoy, Juan Cristóbal.
2003. "Los Indicadores de Evaluación del Desempeño: Una Herramienta para la Gestión por Resultados en América Latina". *Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES*, n° 13, pp 12- 19.
5. Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela.
2005. "Indicadores de Desempeño en el Sector Público". Chile, *Series manuales de CEPAL- ILPES*, n° 45, pp 44-54.
6. Castells, Anthony y Duran, José M.
2004. *Las Nuevas Fronteras del Sector Público ante la Globalización*. Madrid: Editorial Madrid.
7. Castro Lozano, María del Rosario.
2009. *Indicadores de gestión para los Ayuntamientos*. Santiago-Chile.

8. Córdova S. Francisco.
2007. El Presupuesto Por Resultados: Un Instrumento Innovativo de Gestión Pública. *Documento de Trabajo*. Pp 1-18.
(http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/presupuestoporresultados_F_CORDOVA.pdf>)
9. Dargent Chamot, Carlos
2007. "Gestión de la Inversión". *Presentación de la Presidencia del Consejo de Ministros*. Lima-Perú.
10. Drucker, Peter
2008. The Age of Discontinuity: guidelines to our changing society. Eighth printing. New Yersey: Amazon.
11. Elizalde Hevia, Antonio.
2003. "Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local". *Serie de Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*, n° 29, pp 45.55.
12. Escribano Gonzalo
2004. "Teorías del Desarrollo Económico", pp 4 - 45 . En:
www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/teorias%20desarrollo%20oei.pdf
13. Erich From, Irvin Louis, Hervert Marcuse, André Gortz, y Víctor Flores Olea.
1990. La Sociedad Industrial Contemporánea. México: Siglo XX1 Editores. Edición N° 16. 232 Pp.
14. Finot, Iván.
2003. "Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local". *Serie de Gestión Pública del Instituto*

Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, n° 38, pp 9-24.

2000. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Chile. *Serie de Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* – ILPES, n° 12, pp 15-24.

15. Fox, K.

2002. “Efficiency in the Public Sector, Kluwer”. En Herrera Catalán, Pedro & Fancke Ballve, Pedro(editores). *Análisis de la Eficiencia del Gasto Municipal y de sus Determinantes*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, pp 45.

16. Frederik C. Mosher, Budgeting

1954. Theory and Practice, Public Administration Service, 81 pag.

17. Ghilardi, María Fernanda.

1998. El Tamaño de las ciudades y la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Buenos Aires:Argentina.

18. Gobierno Regional Piura

2007. Acuerdo Regional 2007-2021” del año 2007

2009. Plan Estratégico Institucional 2009 – 2011 del Gobierno Regional Piura, aprobado mediante Ordenanza Regional N° 173 - 2009/GRP-CR

2007. El Plan de Desarrollo Regional Concertado 2007 - 2011, aprobado con Ordenanza Regional N° 139-2007/GRP-CR del 21 de diciembre de 2007

19. Herrera Catalán, Pedro & Fancke Ballve, Pedro.

2007. *Análisis de la Eficiencia del Gasto Municipal y de sus Determinantes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 101Pág.

20. Iguiniz Echeverria, Javier.

2002. “La Pobreza es Multidimensional”. *Documento de Trabajo de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, n° 209, pp 8-14.

21. Instituto Peruano de Economía.
2010. "Inversión privada y pública en infraestructura en el Perú". En
El camino para reducir la pobreza. Lima: Perú. 126 Págs
22. Universidad Esan
2010. *Inversión en Infraestructura: Impacto y Alternativas*. Lima :
Instituto de Regularización y Finanzas . pp 14- 36.
23. Kliksberg, Bernardo.
2005. Hacia una gerencia social eficiente: Algunas cuestiones
claves. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, pp 10.
2000. Capital Social y Cultura: Claves olvidadas del Desarrollo.
Buenos Aires : Banco Interamericano de Desarrollo. 42 Pag.
2005. Tomado de Bernardo Tomado de Méndez, Ana Irene; Morales
Aldana, Elda. "Los populismos en América Latina". Maracaibo. En :
<www.scielo.org.ve>
24. Lira Luis A.
2000. "La Confección de Estrategias de Desarrollo Regional". *Serie
de Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social* – ILPES, n° 59, pp 14-18.
25. Lovell, C.
1993. *Production Frontiers and Productive Efficiency*. Fried, H.;
Lovell, C. y Schmidt, S. (eds), The Measurement of Productive
Efficiency-Techniques and Applications. New York: Oxford University
Press, pp 3-67
26. Litvack, J.
1999. "Rethinking decentralization in developing countries".. *Sector
Studies Series, Banco Mundial*.

27. Madureira, César.
2002. “La Evaluación de Desempeño en el contexto de la Administración Pública: Una revisión sobre la doctrina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 23, pp 2-7.
28. Marlow, L.
1988 “Fiscal Decentralization and Government Size”, *Public Choice*, 56, 259-270 & Sampaio de Sousa, M. y Stosic, B. (2003) “Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Non-Parametric Frontier Measurements for Outliers”, Working Paper n° 294. En Herrera Catalán, Pedro & Fancke Ballve, Pedro. *Análisis de la Eficiencia del Gasto Municipal y de sus Determinantes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 101 Pág.
29. Martner, Ricardo y Bonnefoy, Juan Cristóbal
2006. “Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina”. Área de políticas presupuestarias y gestión pública, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. Versión preliminar, pp 2-18
30. Martner, Ricardo y Tromben, Varinia .
2005. “Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública”. *Serie de Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES*, n° 50, pp 14-22.
31. Musgrave & Musgrave,
1992. *Hacienda Pública: Teoría y práctica*. Madrid: Edic. Mc. Graw Hill, pp 8 – 12.
32. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
2010. Consulta amigable , transparencia económica. Disponible en <http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gr/>

2010. Informes de Ejecución Presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/amigable/default.php>

2010. Reportes de Transparencia del Sistema de Administración Financiera(SIAF)

33. Pompei, Eduardo.

2001. “Las Corrientes del Pensamiento Económico”. *Documento de Trabajo*.

34. Presidencia del Concejo de Ministros(PCM)

2008. Informes de la Secretaría de Descentralización - Gobierno central.

2007. Taller de Coordinación Regional y Municipal y Desarrollo de Capacidades. Secretaría de Descentralización.

35. Sen, Amartya

1998. “Las Teorías del Desarrollo a principios del Siglo XXI”. En *Cuadernos de Economía*, volumen XVII, n° 29. Pp 4-12.

36. Schick, Allen.

2003. *La Modernización del Estado: Reflexiones sobre las Reformas de la Próxima Generación para Fortalecer la Capacidad para Gobernar*. Banco Interamericano de Desarrollo, 46 Pág.

2002. *El Estado que Rinde : reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora pero cuya implantación aun está pendiente*. Documento de apoyo a la presentación ante el Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE, pp 2 - 30.

1997. *La reforma gerencial en Australia, Francia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido, Modern Budgeting*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

37. Taddey Diez, Leopoldo José

2010. “Situación actual y propuesta de desarrollo económico organizativo para la descentralización política peruana”. En Lorena

G. Coria (coord.). *La Gestión Local del Desarrollo*. Red Académica Iberoamericana Local Global. Madrid, pp 69-85.

38. Tavares, Martus; Berretta Nora.
2006. Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. *Banco Interamericano de Desarrollo*, pp 14-24.
39. Tello, Mario D.
2006. “Las Teorías del Desarrollo Económico Local y la Teoría y Práctica del Proceso de Descentralización en los Países en Desarrollo”. *Documento de Trabajo N° 247 de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, pp 12-15.
40. Vigila Perú.
2009. “Presupuesto Público: Lo que debemos saber acerca del canon, sobrecanon y regalías”. Boletín n° 5 de *Vigila Perú*, pp 4- 7.
En <www.participaperu.org.pe>.
41. Wolfenson, James.
2000. “El gasto social es clave”. En Kliksberg Bernardo(eds). *Capital Social y Cultura: Claves olvidadas del Desarrollo*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, pp 36 – 42.

ANEXOS

ANEXO 1: DATOS DE LAS VARIABLES DEL MODELO

AÑO	TRIMESTRE	CAPGASTO	TRANSF	SISTADM	PLANIF
2004	1: Trimestre 1	11,311,051	15,853,532	2	0.04
2004	2: Trimestre 2	26,662,946	16,634,062	8	0.15
2004	3: Trimestre 3	18,463,864	17,231,078	3	0.06
2004	4: Trimestre 4	32,042,135	15,619,805	28	0.54
2005	1: Trimestre 1	18,451,287	19,275,935	2	0.02
2005	2: Trimestre 2	19,545,356	21,600,002	6	0.06
2005	3: Trimestre 3	22,658,518	24,354,133	4	0.04
2005	4: Trimestre 4	39,518,736	24,970,677	48	0.46
2006	1: Trimestre 1	15,197,123	15,077,506	4	0.02
2006	2: Trimestre 2	21,713,232	16,884,932	9	0.04
2006	3: Trimestre 3	30,278,782	19,530,495	19	0.08
2006	4: Trimestre 4	43,688,553	14,663,124	66	0.29
2007	1: Trimestre 1	24,004,032	18,928,651	5	0.02
2007	2: Trimestre 2	25,156,355	18,861,133	13	0.05
2007	3: Trimestre 3	20,142,927	21,739,908	11	0.04
2007	4: Trimestre 4	44,382,099	25,273,265	31	0.12
2008	1: Trimestre 1	7,287,262	23,476,622	2	0.01
2008	2: Trimestre 2	8,152,829	28,655,742	3	0.01
2008	3: Trimestre 3	8,141,609	35,798,526	3	0.01
2008	4: Trimestre 4	28,334,154	26,147,657	22	0.08
2009	1: Trimestre 1	13,676,355	30,999,202	3	0.01
2009	2: Trimestre 2	17,630,717	23,617,462	4	0.02
2009	3: Trimestre 3	23,515,025	15,858,372	5	0.02
2009	4: Trimestre 4	45,800,594	27,225,485	25	0.12
2010	1: Trimestre 1	36,361,804	33,049,450	22	0.13
2010	2: Trimestre 2	80,458,612	39,010,327	30	0.18
2010	3: Trimestre 3	62,969,132	25,244,663	17	0.10
2010	4: Trimestre 4	72,557,011	43,117,410	28	0.16

ANEXO 2: ESTIMACIONES ECONÓMÉTRICAS

Estimación del Modelo 1

Dependent Variable: CAPGASTO

Method: Least Squares

Date: 02/20/12 Time: 18:38

Sample: 2004Q1 2010Q4

Included observations: 28

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-5274363.	8375471.	-0.629739	0.5348
TRANSF	1.001885	0.335928	2.982439	0.0065
PLANIF	3768958.	29118512	0.129435	0.8981
SISTADM	697372.9	245088.3	2.845395	0.0089
R-squared	0.582390	Mean dependent var	29217932	
Adjusted R-squared	0.530189	S.D. dependent var	18634792	
S.E. of regression	12772801	Akaike info criterion	35.69510	
Sum squared resid	3.92E+15	Schwarz criterion	35.88541	
Log likelihood	-495.7314	F-statistic	11.15664	
Durbin-Watson stat	0.989794	Prob(F-statistic)	0.000089	

Evaluación del Modelo

Análisis de Causalidad

- H_0 : CAPGASTO fracasa en la causalidad de Granger del SISTADM

Pairwise Granger Causality Tests

Date: 02/20/12 Time: 01:51

Sample: 2004Q1 2010Q4

Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
SISTADM does not Granger Cause CAPGASTO	26	2.71052	0.0897
CAPGASTO does not Granger Cause SISTADM		1.18782	0.3246

Con una probabilidad mayor al 5% se acepta la hipótesis nula, CAPGASTO no causa a SISTADM, por lo tanto se demuestra la exogeneidad fuerte de la variable SISTADM.

➤ H_0 : CAPCGASTO fracasa en la causalidad de Granger del TRANSF

Pairwise Granger Causality Tests

Date: 02/20/12 Time: 01:45

Sample: 2004Q1 2010Q4

Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
TRANSF does not Granger Cause CAPGASTO	26	0.71080	0.5027
CAPGASTO does not Granger Cause TRANSF		1.57591	0.2303

Con una probabilidad mayor al 5% se acepta la hipótesis nula, CAPGASTO no causa a TRANSF, por lo tanto se demuestra la exogeneidad fuerte de la variable TRANSF.

H_0 : CAPGASTO fracasa en la causalidad de Granger del PLANIF

Pairwise Granger Causality Tests

Date: 02/20/12 Time: 01:53

Sample: 2004Q1 2010Q4

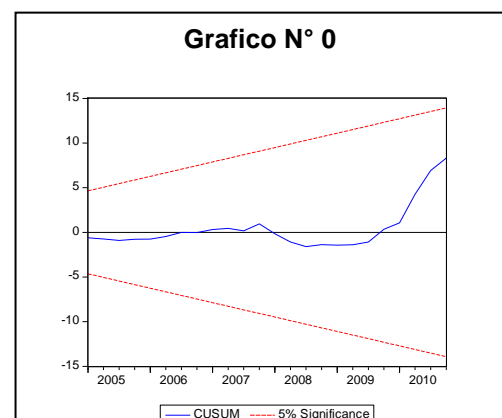
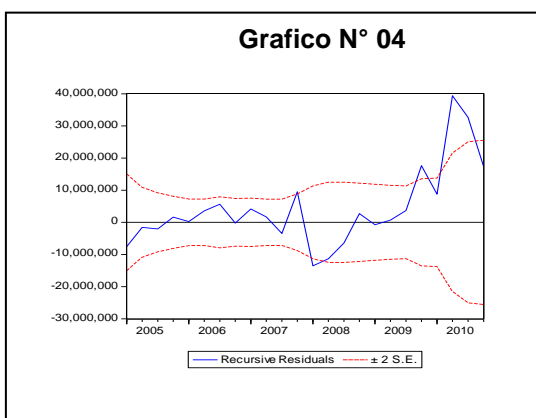
Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
PLANIF does not Granger Cause CAPGASTO	26	1.86465	0.1797
CAPGASTO does not Granger Cause PLANIF		0.19899	0.8211

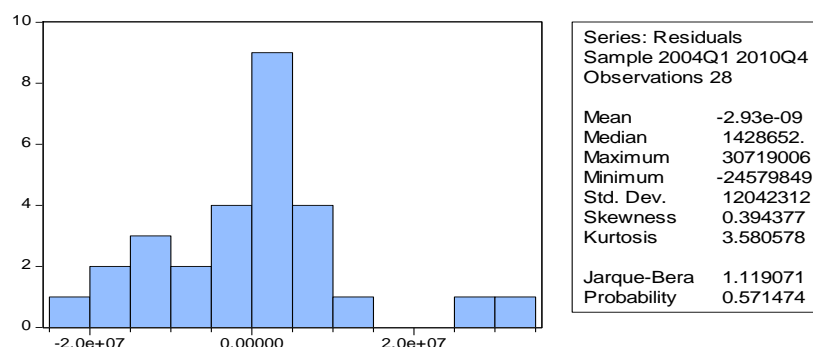
Con una probabilidad mayor al 5% se acepta la hipótesis nula, CAPGASTO no causa a PLANIF, por lo tanto se demuestra la exogeneidad fuerte de la variable PLANIF.

Análisis Económico

Estabilidad paramétrica: el modelo no presenta inestabilidad paramétrica de acuerdo a los test aplicados: Errores Recursivos, CUSUM. En este caso en el primer test se observa un punto que rebasa los límites de significancia, esto es en el año 2010 en el último trimestre, esto se debe al gasto realizado por el partido Aprista que culmina su gobierno y se tenía la necesidad de realizar el mayor gasto. Respecto al test CUSUM nos muestra que no existe puntos que rebasan los límites de significancia..



Test Normalidad: Los resultados muestran que el modelo presenta normalidad de los residuos con el 95% de confianza. La probabilidad del estadístico es mayor al 5% por lo se acepta la hipótesis nula μ Se aproxima la normal.



Test de Heterocedasticidad: el modelo no presente problemas de heterocedasticidad de acuerdo al Test Arch. Los resultados muestran que la varianza de los errores del modelo es igual (homocedasticidad), lo cual va a permitir que la predicción se acerca al valor real.

Heteroskedasticity Test: ARCH

F-statistic	5.463040	Prob. F(1,25)	0.0277
Obs*R-squared	4.842002	Prob. Chi-Square(1)	0.0678

Test Equation:

Dependent Variable: RESID^2

Method: Least Squares

Date: 02/20/12 Time: 00:49

Sample (adjusted): 2004Q2 2010Q4

Included observations: 27 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	8.72E+13	4.80E+13	1.815976	0.0814
RESID^2(-1)	0.421228	0.180219	2.337315	0.0277
R-squared	0.179333	Mean dependent var		1.45E+14
Adjusted R-squared	0.146507	S.D. dependent var		2.31E+14
S.E. of regression	2.14E+14	Akaike info criterion		68.90147
Sum squared resid	1.14E+30	Schwarz criterion		68.99746
Log likelihood	-928.1699	Hannan-Quinn criter.		68.93001
F-statistic	5.463040	Durbin-Watson stat		1.818810
Prob(F-statistic)	0.027730			

Heteroskedasticity Test: ARCH

F-statistic	3.077963	Prob. F(2,23)	0.0654
Obs*R-squared	5.489589	Prob. Chi-Square(2)	0.0643

Test Equation:

Dependent Variable: RESID^2

Method: Least Squares

Date: 02/20/12 Time: 01:35

Sample (adjusted): 2004Q3 2010Q4

Included observations: 26 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.03E+14	5.26E+13	1.953889	0.0630
RESID^2(-1)	0.537425	0.219044	2.453507	0.0221
RESID^2(-2)	-0.300822	0.301582	-0.997480	0.3289
R-squared	0.211138	Mean dependent var		1.47E+14
Adjusted R-squared	0.142541	S.D. dependent var		2.36E+14

S.E. of regression	2.18E+14	Akaike info criterion	68.97947
Sum squared resid	1.10E+30	Schwarz criterion	69.12463
Log likelihood	-893.7331	Hannan-Quinn criter.	69.02127
F-statistic	3.077963	Durbin-Watson stat	1.998834
Prob(F-statistic)	0.065390		

Test de Autocorrelacion: Para descartar este problema se aplico el test Breusch-Godfrey. Los resultados señalan que existe ausencia de autocorrelacion de 1 orden siempre que la probabilidad asociada a los estadísticos sea mayor al 5%.

Heteroskedasticity Test: Breusch-Pagan-Godfrey

F-statistic	2.963730	Prob. F(3,24)	0.0523
Obs*R-squared	7.568998	Prob. Chi-Square(3)	0.0558
Scaled explained SS	7.175163	Prob. Chi-Square(3)	0.0665

Test Equation:

Dependent Variable: RESID^2

Method: Least Squares

Date: 02/20/12 Time: 01:28

Sample: 2004Q1 2010Q4

Included observations: 28

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-2.42E+14	1.36E+14	-1.783987	0.0871
TRANSF	15506088	5451091.	2.844584	0.0089
PLANIF	6.04E+13	4.73E+14	0.127819	0.8994
SISTADM	7.48E+11	3.98E+12	0.188153	0.8523
R-squared	0.270321	Mean dependent var		1.40E+14
Adjusted R-squared	0.179112	S.D. dependent var		2.29E+14
S.E. of regression	2.07E+14	Akaike info criterion		68.89947
Sum squared resid	1.03E+30	Schwarz criterion		69.08978
Log likelihood	-960.5925	Hannan-Quinn criter.		68.95765
F-statistic	2.963730	Durbin-Watson stat		1.974764
Prob(F-statistic)	0.052298			

Test de Multicolinealidad: los resultados indican que los coeficientes de correlación parcial supera al coeficiente de correlación múltiple por lo tanto se acepta la hipótesis nula, es decir existe multicolinealidad.

✓ ***Coeficiente de correlación simple***

Este coeficiente consiste en comparar la raíz cuadrada del coeficiente de determinación R^2 obtenido en el modelo, con todos y cada uno de los coeficientes de correlación entre cada par de variables independientes, admitiendo que existe un problema grave de multicolinealidad si alguno de los coeficientes de correlación parcial supera al coeficiente de correlación múltiple (raíz cuadrada del coeficiente de determinación). En el modelo no existe problemas de multicolinealidad.

se concluye entonces que el modelo presenta estabilidad paramétrica, que no tiene problemas econométricos de heterocedasticidad, pero si autocorrelacion y multicolinealidad.

Estimación del Modelo 2

$$\text{CAP GASTO} = f(\text{TRASNF}, \text{SISTADM}, \mu)$$

Dependent Variable: CAPGASTO

Method: Least Squares

Date: 04/04/12 Time: 09:43

Sample: 2004Q1 2010Q4

Included observations: 28

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-5057293.	8042866.	-0.628792	0.5352
TRASNF	0.993623	0.323258	3.073781	0.0051
SISTADM	721530.4	155698.7	4.634145	0.0001
R-squared	0.582099	Mean dependent var		29217932
Adjusted R-squared	0.548667	S.D. dependent var		18634792
S.E. of regression	12519105	Akaike info criterion		35.62437
Sum squared resid	3.92E+15	Schwarz criterion		35.76710
Log likelihood	-495.7411	F-statistic		17.41137
Durbin-Watson stat	0.977095	Prob(F-statistic)		0.000018

Estimación del Modelo 3

$$\text{CAP GASTO} = f(\text{TRASNF}, \text{PLANIF}, \mu)$$

Dependent Variable: CAPGASTO

Method: Least Squares

Date: 04/04/12 Time: 09:41

Sample: 2004Q1 2010Q4

Included observations: 28

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-6191344.	9482979.	-0.652890	0.5198
TRASNF	1.212836	0.371245	3.266940	0.0032
PLANIF	66863094	21384631	3.126689	0.0044
R-squared	0.441512	Mean dependent var		29217932
Adjusted R-squared	0.396833	S.D. dependent var		18634792
S.E. of regression	14472495	Akaike info criterion		35.91436
Sum squared resid	5.24E+15	Schwarz criterion		36.05709
Log likelihood	-499.8010	F-statistic		9.881853
Durbin-Watson stat	1.026806	Prob(F-statistic)		0.000688

Estimación del Modelo 4

$$\text{CAP GASTO} = f(\text{TRANSF}, \text{PLANIF}, \text{SISTADM}, \text{AR}(1), \mu)$$

Dependent Variable: CAPGASTO

Method: Least Squares

Date: 04/04/12 Time: 09:20

Sample (adjusted): 2004Q2 2010Q4

Included observations: 27 after adjustments

Convergence achieved after 14 iterations

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	8035294.	11415020	0.703923	0.4889
TRANSF	0.632711	0.346840	1.824217	0.0817
PLANIF	-5880504.	22874967	-0.257072	0.7995
SISTADM	610666.9	198942.4	3.069566	0.0056
AR(1)	0.665271	0.182619	3.642945	0.0014
R-squared	0.710433	Mean dependent var		29881150
Adjusted R-squared	0.657784	S.D. dependent var		18649980
S.E. of regression	10910090	Akaike info criterion		35.41385
Sum squared resid	2.62E+15	Schwarz criterion		35.65382
Log likelihood	-473.0870	F-statistic		13.49387
Durbin-Watson stat	2.176728	Prob(F-statistic)		0.000011
Inverted AR Roots	.67			

Estimación del Modelo 5

$$\text{CAP GASTO} = f(\text{TRANSF}, \text{SISTADM}, \text{D1*TRANSF}, \text{D1*SISTADM}, \mu)$$

Dependent Variable: CAPGASTO

Method: Least Squares

Date: 04/04/12 Time: 09:43

Sample: 2004Q1 2010Q4

Included observations: 28

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	342467.9	8433990.	0.040606	0.9680
TRANSF	0.339347	0.341560	0.993523	0.3308
SISTADM	1645238.	266301.1	6.178110	0.0000
D1*TRANSF	0.569407	0.290506	1.960052	0.0622
D1*SISTADM	-1191885.	304203.6	-3.918051	0.0007
R-squared	0.750137	Mean dependent var		29217932
Adjusted R-squared	0.706682	S.D. dependent var		18634792
S.E. of regression	10092382	Akaike info criterion		35.25289
Sum squared resid	2.34E+15	Schwarz criterion		35.49079
Log likelihood	-488.5405	F-statistic		17.26259
Durbin-Watson stat	1.060652	Prob(F-statistic)		0.000001

Estimación del Modelo 6

$$\text{CAP GASTO} = f(\text{TRANSF}, \text{PLANIF}, \text{D1*TRASNF}, \text{D1*PLANIF}, \mu)$$

Dependent Variable: CAPGASTO

Method: Least Squares

Date: 04/04/12 Time: 09:45

Sample: 2004Q1 2010Q4

Included observations: 28

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	11969494	7110828.	1.683277	0.1058
TRANSF	-0.162486	0.301003	-0.539813	0.5945
PLANIF	3.69E+08	43261581	8.530874	0.0000
D1*TRANSF	0.528632	0.233252	2.266351	0.0331
D1*PLANIF	-3.28E+08	45601018	-7.189165	0.0000
R-squared	0.831538	Mean dependent var		29217932
Adjusted R-squared	0.802241	S.D. dependent var		18634792
S.E. of regression	8286915.	Akaike info criterion		34.85869
Sum squared resid	1.58E+15	Schwarz criterion		35.09658
Log likelihood	-483.0216	F-statistic		28.38242
Durbin-Watson stat	1.224976	Prob(F-statistic)		0.000000

Estimación del Modelo 7

$$\text{CAP GASTO} = f(\text{TRANSF}, \text{SISTADM}, \text{D1*TRASNF}, \text{D1*SISTADM}, \text{AR}(1), \mu)$$

Dependent Variable: CAPGASTO

Method: Least Squares

Date: 04/04/12 Time: 09:50

Sample (adjusted): 2004Q2 2010Q4

Included observations: 27 after adjustments

Convergence achieved after 14 iterations

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	11308076	9535085.	1.185944	0.2489
TRANSF	0.244120	0.280066	0.871649	0.3933
SISTADM	1239974.	192540.2	6.440080	0.0000
D1*TRANSF	0.211691	0.456045	0.464189	0.6473
D1*SISTADM	-831389.9	220788.0	-3.765557	0.0011
AR(1)	0.704335	0.175915	4.003832	0.0006
R-squared	0.832699	Mean dependent var		29881150
Adjusted R-squared	0.792865	S.D. dependent var		18649980
S.E. of regression	8487995.	Akaike info criterion		34.93933
Sum squared resid	1.51E+15	Schwarz criterion		35.22730
Log likelihood	-465.6810	F-statistic		20.90440
Durbin-Watson stat	1.832991	Prob(F-statistic)		0.000000
Inverted AR Roots	.70			

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Glosario de Presupuesto Público

Actividad

Categoría presupuestaria básica que reúne acciones que concurren en la operatividad y mantenimiento de los servicios públicos o administrativos existentes. Representa la producción de los bienes y servicios que la entidad pública lleva a cabo de acuerdo con sus competencias, dentro de los procesos y tecnologías vigentes. Es permanente y continua en el tiempo. Responde a objetivos que pueden ser medidos cualitativa o cuantitativamente, a través de sus Componentes y Metas.

Año Fiscal

Período en que se ejecuta el Presupuesto del Sector Público y que coincide con el año calendario, es decir, se inicia el primero de enero y finaliza el treinta y uno de diciembre.

Avance financiero

Estado que permite conocer la evolución de la ejecución presupuestal de los ingresos y gastos a un período determinado.

Avance físico

Estado que permite conocer el grado de cumplimiento de las Metas Presupuestarias aprobadas en los Presupuestos Institucionales de las entidades, a un período determinado.

Canon :

Es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales.

Calendario de compromisos institucional

Acto de administración de programación mensual para hacer efectivo la ejecución de las obligaciones comprometidas y devengadas, con sujeción a la percepción de los ingresos que constituye su financiamiento.

Compromiso

Acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, que afectan total o parcialmente los créditos presupuestarios, en el marco de los presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas. El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a Ley, Contrato o Convenio. El compromiso debe afectarse preventivamente a la correspondiente cadena de gasto, reduciendo su importe del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial.

Crédito suplementario

Modificación presupuestaria que incrementa el crédito presupuestario autorizado a la entidad pública, proveniente de mayores recursos respecto a los montos aprobados en el Presupuesto Institucional.

Ejecución financiera del ingreso y del gasto

Proceso de determinación y percepción o recaudación de fondos públicos y, en su caso, la formalización y registro del gasto devengado así como su correspondiente cancelación o pago.

Ejercicio presupuestario

Comprende el año fiscal y el periodo de regularización.

Entidad pública

Constituye entidad pública para efectos de la Administración Financiera del Sector Público, todo organismo con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos Organismos Públicos Descentralizados y empresas, creados o por crearse; las Sociedades de Beneficencia Pública; los fondos, sean de derecho público o privado cuando este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónomos.

Estimación del ingreso

Cálculo o proyección de los ingresos que por todo concepto se espera alcanzar durante el año fiscal, considerando la normatividad aplicable a cada concepto de ingreso, así como los factores estacionales que incidan en su percepción.

Estructura funcional programática

Muestra las líneas de acción que la entidad pública desarrollará durante el año fiscal para lograr los Objetivos Institucionales propuestos, a través del cumplimiento de las Metas contempladas en el Presupuesto Institucional. Se compone de las categorías presupuestarias seleccionadas técnicamente, de manera que permitan visualizar los propósitos por lograr durante el año. Comprende las siguientes categorías:

Foncomún

El Fondo de Compensación Municipal, es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país.

Función

Corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones del Estado, para el cumplimiento de los deberes primordiales constitucionalmente establecidos. La selección de las Funciones a las que sirve el accionar de una entidad pública se fundamenta en su Misión y Propósitos Institucionales.

Evaluación presupuestaria

Fase del proceso presupuestario en la que se realiza la medición de los resultados obtenidos y el análisis de las variaciones físicas y financieras observadas, con relación a lo aprobado en los Presupuestos del Sector Público.

Fondos públicos

Todos los recursos financieros de carácter tributario y no tributario que se generan, obtienen u originan en la producción o prestación de bienes y servicios que las Unidades Ejecutoras o entidades públicas realizan, con arreglo a Ley. Se orientan a la atención de los gastos del presupuesto público.

Formulación presupuestaria

Fase del proceso presupuestario en la cual las entidades públicas definen la Estructura Funcional Programática de su Presupuesto Institucional consistente con los Objetivos Institucionales; seleccionan las Metas Presupuestarias propuestas durante la fase de programación; y consignan las cadenas de gasto, los montos para comprometer gastos (créditos presupuestarios) y las respectivas fuentes de financiamiento.

Fuentes de Financiamiento

Clasificación presupuestaria de los recursos públicos, orientada a agrupar los fondos de acuerdo con los elementos comunes a cada tipo de recurso. Su nomenclatura y definición están definidas en el Clasificador de Fuentes de Financiamiento para cada año fiscal.

Gasto corriente

Comprende las erogaciones destinadas a las operaciones de producción de bienes y prestación de servicios, tales como gastos de consumo y gestión operativa, servicios básicos, prestaciones de la seguridad social, gastos financieros y otros. Están destinados a la gestión operativa de la entidad pública durante la vigencia del año fiscal y se consumen en dicho período.

Gasto de capital

Erogaciones destinadas a la adquisición o producción de activos tangibles e intangibles y a inversiones financieras en la entidad pública, que incrementan el activo del Sector Público y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios.

Gasto devengado

Reconocimiento de una obligación de pago derivado del gasto comprometido previamente registrado. Se formaliza a través de la conformidad del área correspondiente en la entidad pública o Unidad Ejecutora que corresponda respecto de la recepción satisfactoria de los bienes y la prestación de los servicios solicitados y se registra sobre la base de la respectiva documentación sustentatoria.

Gasto girado

Proceso que consiste en el registro del giro efectuado sea mediante la emisión del cheque, la carta orden o la transferencia electrónica con cargo a la correspondiente cuenta bancaria para el pago parcial o total de un gasto devengado debidamente formalizado y registrado.

Gasto pagado

Proceso que consiste en la efectivización del cheque emitido, la carta orden y la transferencia electrónica; se sustenta con el cargo en la correspondiente cuenta bancaria.

Gasto público

Conjunto de erogaciones que se realizan en el ámbito del Sector Público.

Gestión presupuestaria

Capacidad de las entidades públicas para lograr sus Objetivos Institucionales, mediante el cumplimiento de las Metas Presupuestarias establecidas para un determinado año fiscal, aplicando los criterios de eficiencia, eficacia y desempeño.

Ingresos públicos

Expresión monetaria de los valores recibidos, causados o producidos por concepto de ingresos corrientes, venta de bienes y servicios, transferencias y otros, en el desarrollo de la actividad financiera, económica y social de la entidad pública.

Inversión pública

Toda erogación de recursos de origen público destinada a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y producción de bienes.

Meta Presupuestaria o Meta

Expresión concreta y cuantificable que caracteriza el producto o productos finales de las Actividades y Proyectos establecidos para el año fiscal. Se compone de cuatro elementos:

- (i) Finalidad (objeto preciso de la Meta).
- (ii) Unidad de medida (magnitud que se utiliza para su medición).
- (iii) Cantidad (número de unidades de medida que se espera alcanzar).
- (iv) Ubicación geográfica (ámbito distrital donde se ha previsto la Meta).

Modificaciones presupuestarias

Constituyen cambios en los créditos presupuestarios, tanto en su cuantía como en el nivel Institucional (créditos suplementarios y transferencias de partidas) y, en su caso, a nivel funcional programático (habilitaciones y anulaciones). Las modificaciones presupuestarias pueden afectar la estructura funcional-programática a consecuencia de la supresión o incorporación de nuevas metas presupuestarias.

Pliego Presupuestario

Toda entidad pública que recibe un crédito presupuestario en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.

Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)

Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo Titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo.

Presupuesto Institucional Modificado (PIM)

Presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA.

Presupuesto Multianual de la Inversión Pública

Constituye un marco referencial, Instrumento del proceso presupuestario, que contiene la distribución de los recursos del Estado por un periodo más allá del año fiscal, enmarcado en el plan estratégico del gobierno y el Marco Macroeconómico Multianual.

Presupuesto Participativo

Instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

Presupuesto por Resultados

Es una manera diferente de realizar el proceso de asignación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto Público. Implica superar la tradicional manera de realizar dicho proceso, centrado en instituciones (pliegos, unidades ejecutoras, etc), programas y/o proyectos y en líneas de gasto o insumos; a otro en el que eje es el Ciudadano y los Resultados que éstos requieren y valoran.

Presupuestos del Sector Público

Constituidos por la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público aprobada por el Congreso de la República; los presupuestos de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales aprobados en el marco de su autonomía constitucional; el presupuesto consolidado de las empresas sujetas al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE); y el presupuesto de la seguridad social de salud (ESSALUD). Asimismo, comprende el presupuesto consolidado de las empresas municipales y los organismos públicos descentralizados de los Gobiernos Regionales y Locales.

Proyecto

Conjunto de intervenciones limitadas en el tiempo, de las cuales resulta un producto final (Metas Presupuestarias), que concurre a la expansión de la acción del Gobierno. Representa la creación, ampliación, mejora, modernización y/o recuperación de la capacidad de producción de bienes y servicios, implicando la variación sustancial o el cambio de procesos y/o tecnología utilizada por la entidad pública. Luego de su culminación, generalmente se integra o da origen a una Actividad.

Recursos Públicos

Recursos del Estado inherentes a su acción y atributos que sirven para financiar los gastos de los presupuestos anuales y se clasifican a nivel de fuentes de financiamiento.

Saldos de balance

Diferencia entre el ingreso realmente percibido y el gasto devengado durante un año fiscal. Pueden ser utilizados en años fiscales siguientes previa incorporación en el presupuesto institucional mediante crédito suplementario.

Unidad ejecutora

Constituye el nivel descentralizado u operativo en las entidades públicas. Una Unidad Ejecutora cuenta con un nivel de desconcentración administrativa que: Determina y recauda ingresos; contrae compromisos, devenga gastos y ordena pagos con arreglo a la legislación aplicable; registra la información generada por las acciones y operaciones realizadas; informa sobre el avance y/o cumplimiento de metas; recibe y ejecuta desembolsos de operaciones de endeudamiento; y/o se encarga de emitir y/o colocar obligaciones de deuda

Glosario de Inversión Pública**Ciclo del Proyecto**

Comprende las fases de preinversión, inversión y postinversión. La fase de preinversión contempla los estudios de perfil, prefactibilidad y factibilidad. La fase de inversión contempla el expediente técnico detallado así como la ejecución del proyecto. La fase de postinversión comprende las evaluaciones de término del PIP y la evaluación ex-post.

Contenidos Mínimos

Información que deberá ser desarrollada en cada uno de los estudios de preinversión que elabore la UF.

Dirección General de Programación Multianual

Órgano del Ministerio de Economía y Finanzas que es la más alta autoridad técnica normativa del SNIP.

Expediente Técnico Detallado

Documento que contiene los estudios de ingeniería de detalle con su respectiva memoria descriptiva, bases, especificaciones técnicas y el presupuesto definitivo.

Gastos de Operación de la Entidad

Son aquellos que financian el conjunto de actividades, operaciones y procesos necesarios que aseguran la provisión adecuada y continua de bienes y servicios de la Entidad.

Gastos de Operación del PIP

Forman parte de los gastos de operación de la Entidad. Son aquellos que financian el conjunto de actividades, operaciones y procesos que aseguran la provisión adecuada y continua de bienes y servicios del PIP.

Oficina de Programación e Inversiones

Órgano del Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local al que se le asigna la responsabilidad de elaborar el Programa Multianual de Inversión Pública y velar por el cumplimiento de las normas del SNIP.

Programa Multianual de Inversión Pública

Conjunto de PIP a ser ejecutados en un período no menor de tres años y ordenados de acuerdo a las políticas y prioridades del sector.

Proyecto de Inversión Pública (PIP)

Toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos.

Sector

Conjunto de Entidades y Empresas agrupadas, para los fines del SNIP, según el Clasificador Institucional del SNIP.

SNIP

Sistema Nacional de Inversión Pública.

Viabilidad

Condición atribuida expresamente, por quien posee tal facultad, a un PIP que demuestra ser rentable, sostenible y compatible con las políticas sectoriales.

Glosario de Política Económica y Social**Gasto no Financiero del Gobierno General**

Los gastos definidos en el numeral precedente, deducidos los pagos de intereses.

Gobierno Central

Comprende las entidades públicas del Gobierno General que están bajo el ámbito de la Ley Anual del Presupuesto Público, excluyendo a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), a los organismos reguladores, supervisores y de registros públicos y a los Gobiernos Locales.

Gobierno Nacional

Equivalente a la definición establecida en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

MMM

Marco Macroeconómico Multianual.

Producto Bruto Interno (PBI)

El PBI mide el nivel de actividad económica y se define como el valor de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado. Puede ser medido en valores corrientes o valores constantes, a precios de un año base. El PBI puede también ser definido como la suma de los valores agregados de todos los sectores de la economía, es decir, el valor que agrega cada empresa en el proceso de producción es igual al valor de la producción que genera menos el valor de los bienes intermedios o insumos utilizados.

Sector Público No Financiero (SPNF)

El conjunto de Entidades Públicas, excluidas las empresas públicas financieras y el Banco Central de Reserva del Perú. El SPNF está compuesto por el Gobierno General y las empresas públicas no financieras.